Aleksandra Skrabacz
Milena Domasiewicz

NUMER ALARMOWY 112

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO W ZINTEGROWANYM REGIONALNIE SYSTEMIE RATOWNICZYM

NUMER ALARMOWY 112

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE
SYSTEMU POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO
W ZINTEGROWANYM REGIONALNIE SYSTEMIE RATOWNICZYM

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913234066642

Aleksandra Skrabacz
Milena Domasiewicz

NUMER ALARMOWY 112

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO W ZINTEGROWANYM REGIONALNIE SYSTEMIE RATOWNICZYM

DOM WYDAWNICZY ELIPSA

Warszawa 2019

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913234066642

Publikacja dofinansowana w wysokości 50% kosztów z subwencji badawczej
Akademii Pomorskiej w Słupsku

Recenzenci
dr hab. inż. Gabriel Nowacki, prof. WAT
dr hab. Jerzy Telak, prof. WSEWS

Projekt okładki
Adrian Bojczuk

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2019

ISBN 978-83-8017-293-7

DOM WYDAWNICZY ELIPSA
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. +48 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

Spis treści

Wstęp 7

I. UJĘCIE DEFINICYJNO-PRAWNE RATOWNICTWA W POLSCE 17
1.1. Podstawowe pojęcia i definicje z zakresu ratownictwa 17
1.2. Typologia ratownictwa 28
1.3. Podstawy prawne wybranych rodzajów ratownictwa 37

II. INTEGRACJA SYSTEMÓW RATOWNICZYCH POD ZWIERZCHNICTWEM ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ 47
2.1. Założenia integracji systemów ratowniczych 47
2.2. Integracja podmiotów ratowniczych w ramach zarządzania kryzysowego 49
2.3. Rola organów naczelnych administracji rządowej w ratownictwie..... 53
2.4. Integracja działań ratowniczych w województwie, powiecie i gminie 55
2.5. Zasady integracji systemów ratowniczych..... 65

III. CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH SYSTEMÓW RATOWNICZYCH 69
3.1. System Państwowe Ratownictwo Medyczne 69
3.2. Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego 73
3.3. Służba „Ratownictwo Chemiczne” 74
3.4. Służba poszukiwania i ratownictwa lotniczego 77
3.5. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa 79
3.6. System ratownictwa radiacyjnego 82
3.7. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy..... 85
3.8. Wojskowe systemy ratownicze 93
3.9. Zakładowe i terenowe służby ratownicze 104
3.10. Społeczne systemy ratownicze 105

IV. ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO 115
4.1. Organizacja systemu powiadamiania ratunkowego 116
4.2. Zasady działania systemu powiadamiania ratunkowego..... 133

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

4.3. Diagnoza funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego 144
4.4. Wsparcie teleinformatyczne centrów powiadamiania ratunkowego 158
4.5. Europejski system powiadamiania o wypadkach drogowych eCall 160

V. CHARAKTERYSTYKA ZGŁOSZEŃ OBSŁUGIWANYCH POD NUMEREM ALARMOWYM 112 165
5.1. Istota zgłoszeń kierowanych na numery alarmowe 165
5.2. Kategoryzacja zgłoszeń niealarmowych 174
5.3. Przeciwdziałanie zgłoszeniom niealarmowym w krajach europejskich 182

VI. KIERUNKI ZMIAN W SYSTEMIE POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO 201
6.1. Postulaty integracji działań ratowniczych 202
6.2. Edukacja ratownicza 206
6.3. Eliminowanie zgłoszeń niealarmowych 211
6.4. Zmiany w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego 218

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA 225

BIBLIOGRAFIA 227

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

WSTĘP

Życie i zdrowie to największe dobro i wartość każdego człowieka, a dążenie do ich ochrony i obrony to naturalne zachowanie każdej istoty żywej. To również obowiązek takiej formy organizacji społeczeństwa jaką jest państwo, które w najważniejszym akcie prawnym, konstytuującym swoje istnienie stanowi, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68.1), a państwa zapewnia bezpieczeństwo obywateli (art. 5)[1].

Zatem z jednej strony każdy człowiek, kierując się instynktem samozachowawczym, stara się unikać zagrożeń, z drugiej strony państwo i jego instytucje są zobowiązane chronić życie i zdrowie obywateli przed niebezpieczeństwami.

Pomimo tego każdego dnia dochodzi do zdarzeń, skutkujących licznymi ofiarami śmiertelnymi oraz znaczącą ilością osób poszkodowanych. Dla potwierdzenia tej tezy wystarczy przytoczyć te zagrożenia, z którymi mamy do czynienia na co dzień, używając powszechnie stosowanych środków przemieszczania się, czyli samochodów i autobusów. Jak podaje Komenda Główna Policji w 2018 r. zgłoszono ponad 31 tys. wypadków, w których aż 2862 osób poniosło śmierć. Natomiast liczba osób rannych przekroczyła 37 tys., w tym ciężko prawie 11 tys.[2]

Dane, które zaprezentowano w tab. 1 wskazują, że choć od kilku lat liczba wypadków oraz osób, które straciły życie lub doznały uszczerbku na zdrowiu systematycznie maleje, to i tak są to bardzo wysokie wartości, co powoduje, że Polska utrzymuje się na czwartym miejscu w Unii Europejskiej, po Bułgarii, Rumuni i Łotwie, jeżeli chodzi o wskaźnik śmiertelności ofiar wypadków drogowych w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców (dane za lata 2001–2016)[3].

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

2 *Wypadki drogowe w Polsce w 2018 r.*, Komenda Główna Policji, www.statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html [dostęp: 4.07.2018].

3 Najwyższa Izba Kontroli, *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych*, 30 sierpnia 2017, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-ratowniczych [dostęp: 25.07.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Tabela 1. Zestawienie liczba wypadków drogowych, z podziałem na ofiary śmiertelne oraz rannych w latach 2016–2018 (dane w tys.)

Rok	2016	2017	2018
Wypadki drogowe	33 664	32 760	31 674
Ofiary śmiertelne	3 026	2 831	2 862
Osoby ranne	40 766	39 466	37 359

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z raportu: *Wypadki drogowe w Polsce w 2018 r.* Komendy Głównej Policji.

Pewnego rodzaju zaskoczeniem może być również fakt, że liczba wypadków na autostradach i drogach ekspresowych, w przeliczeniu na 1000 km długości, była w 2016 r. pięciokrotnie większa niż liczba wypadków na drogach ogólnodostępnych. Na tych pierwszych doszło bowiem do 688 wypadków, w których zginęło 120 osób, a 987 zostało rannych[4]. Podkreślić również należy, że o ile liczba ofiar śmiertelnych na drogach ogólnodostępnych maleje, to na autostradach wręcz przeciwnie, w latach 2012–2016 miała tendencję wzrostową[5]. Mając na uwadze fakt, że w wypadkach drogowych na autostradach często bierze udział znaczna ilość osób i pojazdów, co skutkuje dużą ilością poszkodowanych i stratami w mieniu, można mówić o katastrofach w ruchu lądowym, a w usuwanie ich skutków oraz udzielaniu pomocy poszkodowanym jest zaangażowana znaczna liczba wyspecjalizowanych służb ratowniczych. Warto również dodać, że wszystkie te zdarzenia stanowią znaczące obciążenie dla systemu świadczeń zdrowotnych i rentowych, a ich ciężar ponosi każdy podatnik państwa polskiego. Jednym słowem, dobrodziejstwo cywilizacji z jednej strony nas cieszy, z drugiej sprawia, że poczucie naszego bezpieczeństwa jest często zaniżone, ponieważ nieustannie doświadczamy różnego rodzaju zagrożeń, które dotykają nas lub naszych najbliższych.

Jakie działania podejmować, aby zapobiegać nie tylko wypadkom komunikacyjnym w ruchu drogowym, ale wielu innym zagrożeniom oraz ograniczać do minimum ich skutki? Odpowiadając na pierwszą część pytania, w ujęciu podmiotowym, można powiedzieć krótko: edukacja na rzecz bezpiecznego zachowania się na drogach, w miejscu zamieszkania, czy w czasie wakacji, skierowana zarówno do dzieci i młodzieży, jak i osób dorosłych. W ujęciu przedmiotowym można mówić o sprawnie działającej infrastrukturze drogowej, zarówno punktowej, jak i liniowej, o stanie technicznym pojazdów, wreszcie o całym spektrum

[4] Tamże.
[5] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913234066642

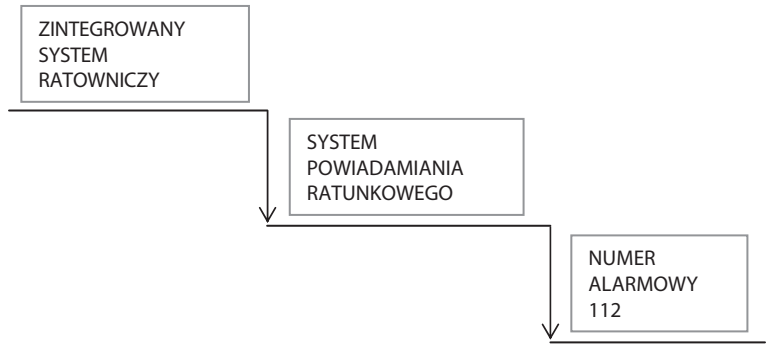
środków i narzędzi, które wykorzystujemy zarówno w sytuacji zdarzeń codziennych, jak i zagrożeń nadzwyczajnych.

Odpowiedź na drugą część pytania można sformułować następująco: powołując i utrzymując sprawnie i efektywnie działające podmioty ratownicze, funkcjonujące w ramach skutecznych i dobrze zarządzanych systemów ratowniczych, na podstawie precyzyjnie określonych ram prawnych i organizacyjnych.

Stąd też przedmiotem rozważań zawartych w niniejszej publikacji są systemy ratownicze funkcjonujące na poszczególnych poziomach zarządzania państwem, spośród których w szczególności wybrano system powiadamiania ratunkowego. Dlaczego właśnie ten? Ponieważ z jednej strony jest on wymiernym przykładem realizowania przez państwo idei ochrony życia i zdrowia obywateli oraz udzielania pomocy osobom, które jej potrzebują. Z drugiej strony, w tym systemie szczególną rolę mają do odegrania ludzie, którzy mogą występować zarówno w charakterze osoby potrzebującej pomocy, jak i jej udzielającej.

Badania nad systemem powiadamiania ratunkowego prowadzono w oparciu o analizę zintegrowanego systemu ratowniczego, jako nadrzędnego do tego pierwszego. Z kolei, aby móc określić skuteczność działania systemu powiadamiania ratunkowego, uwagę badawczą skupiono na takim narzędziu operacyjnym jakim jest numer alarmowy 112, obsługiwany przez centra powiadamiania ratunkowego. Tak hierarchicznie ujęty przedmiot badań prezentuje rys. 1.

Rys. 1. Przedmiot badań



Źródło: opracowanie własne.

Mając na uwadze przedmiot badań, należy zastanowić się skąd wynika potrzeba prowadzenia badań w tym obszarze. Rozpoczynając od poziomu ogólnego, czyli zintegrowanego systemu ratowniczego warto zwrócić uwagę, że wraz z rozwojem społecznym w państwie pojawiło się wiele wyspecjalizowanych służb i straży, których zakres działania związany był z niesieniem pomocy poszkodo-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

wanym. Podmioty te współdziałają ze sobą, przekazując informacje, prowadząc szkolenia, wreszcie uczestnicząc w akcjach ratunkowych, tym samym tworząc systemy ratownicze, wyspecjalizowane w poszczególnych rodzajach ratownictwa. Stan ten S. Drosio charakteryzuje następująco: „W skład szeroko rozumianego ratownictwa w Polsce wchodzi bardzo duża gama różnorodnych służb oraz organizacji (…)". „Cały system jednakże nie był scalony, wszelkie informacje pomiędzy poszczególnymi składowymi systemu musiały być przekazywane między nimi indywidualnie co niejednokrotnie powodowało chaos i opóźnienie w działaniu służb, a taki stan rzeczy może kosztować niejedno życie i zdrowie ludzkie. Kolejnym aspektem przemawiającym za stworzeniem zintegrowanego systemu zarządzania i powiadamiania poszczególnych służ ratowniczych była kwestia ekonomiczna. W przypadku, gdy system był rozczłonkowany na poszczególne elementy działające samodzielnie, każda z nich posiadała oddzielne centrum dyspozytorskie oraz zaplecze administracyjne, co wydatnie podnosiło koszty utrzymania służb, jakie ponosi samorząd lokalny"[6].

Pojawiła się zatem potrzeba integracji działań ratowniczych, tak aby powstał sprawnie, efektywnie i ekonomicznie działający zintegrowany pod zwierzchnictwem jednego organu administracji publicznej system ratowniczy, w którego skład wejdą określone podmioty ratownicze. Jak już wspomniano, spośród wielu systemów ratowniczych, takich jak na przykład Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, czy Państwowe Ratownictwo Medyczne, do dalszych badań wybrano system powiadamiania ratunkowego, ponieważ odgrywa on szczególną rolę w zintegrowanym systemie ratowniczym. Dlaczego?

W odpowiedzi na to pytanie można powiedzieć, że jest on kluczowy dla informowania o zagrożeniach, a tym samym inicjowania działań właściwych systemów ratowniczych i podmiotów w nich funkcjonujących, adekwatnie do rodzaju zagrożenia. Warto również dodać, że obszar ten był pomijany przez polskich badaczy, co w kontekście prawie sześcioletnich doświadczeń funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego[7] usprawiedliwia potrzebę podjęcia tej problematyki.

I wreszcie problem skuteczności przekazywania informacji o zagrożeniach, czyli sprawność działania numeru alarmowego 112. Dlaczego akurat tego numeru, skoro mamy w Polsce wiele innych numerów ratunkowych, takich jak 999 czy 998? Chcąc odpowiedzieć na tą kwestię, należy wrócić do genezy samego numeru 112. W tym przypadku określone rozwiązania prawne i organizacyjne narzuciła Unia Europejska, wprowadzając w 2002 r. dyrektywę o usłudze

[6] S. Drosio, *Komputerowe wspomaganie procesów informacyjno-decyzyjnych ratownictwa*, wyd. magister.pl, Warszawa 2010, s. 9.

[7] Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066643

powszechnej[8], która zobowiązała kraje członkowskie do zintegrowania numerów alarmowych tak, aby wszelkiego rodzaju służby mogły być powiadamiane o potrzebie ich użycia pod ogólnoeuropejskim numerem alarmowym 112[9].

Polska rzeczywistość szybko zweryfikowała sprawność działania ww. numeru, ponieważ prawdziwą plagą stały się zgłoszenia niealarmowe, czyli takie które nie wymagały uruchomienia służb ratunkowych. Warto wspomnieć, że statystycznie na dziesięć połączeń kierowanych pod numer 112, aż osiem jest właśnie zgłoszeniami niealarmowymi. Skutkuje to potrzebą utrzymania ogromnej liczby sił i środków, niską efektywnością pracy operatorów numerów alarmowych, obniżonym morale, wydłużeniem czasu oczekiwania na podjęcie zgłoszenia w czasie zwiększonego ruchu alarmowego, co rocznie kosztuje państwo ok. 49 mln zł. A co najważniejsze – niedopuszczalne jest, aby w systemie, który w swej istocie ma informować o potrzebie ratunku – osoby pilnie potrzebujące pomocy musiały czekać w kolejce ze względu na przytłaczającą liczbę połączeń generowanych przez ludzi, którzy niefrasobliwie, a często wręcz złośliwie korzystają z europejskiego numeru alarmowego.

Mając powyższe na uwadze, wśród pytań badawczych, na które udzielono odpowiedzi w niniejszym opracowaniu znalazły się następujące kwestie:

1. Jak jest definiowane ratownictwo i jego poszczególne rodzaje oraz jakie są podstawy prawne ich funkcjonowania?
2. Według jakich kryteriów można dokonać typologii ratownictwa?
3. Na którym poziomie zarządzania państwem dochodzi do integracji systemów ratowniczych i pod czyim zwierzchnictwem?
4. Jakie są doświadczenia z funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego oraz jakie są jego największe dysfunkcje uniemożliwiające sprawne działanie systemu?
5. W jaki sposób działa numer alarmowy 112 i jakie rodzaje zgłoszeń obsługuje?
6. Czy zmiany w strukturze organizacji, zmiany technologiczne i zmiany skierowane na ludzi przyczynią się do poprawy efektywności działania numeru alarmowego 112?
7. Jakie zmiany należy wprowadzić w systemie powiadamia ratunkowego, żeby poprawić sprawność jego funkcjonowania?

---

[8] Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. *w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników* (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. U. L 108 z 24.4.2002, s. 51.

[9] S. Drosio, *Komputerowe wspomaganie procesów informacyjno-decyzyjnych ratownictwa*, wyd. magister.pl, Warszawa 2010, s. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Przyjęto następujące przypuszczenia badawcze:

- ratownictwo jest złożoną materią, która w toku rozwoju społecznego wielokrotnie ewaluowała, zarówno w ujęcie definicyjnym, jak i prawnym;
- wśród różnorodnych kryteriów podziału ratownictwa należy uwzględnić te, które wynikają ze sposobu finansowania, stopnia uzawodowienia ratowników oraz zakresu i obszaru działań ratowniczych;
- integracja działań ratowniczych zachodzi na każdym poziomie zarządzania państwem, jednak najpełniej pod zwierzchnictwem wojewody, tworząc zintegrowany regionalnie system ratowniczy;
- istotnym problemem w organizacji i funkcjonowaniu systemu powiadamiania ratunkowego jest wysoka liczba zgłoszeń niealarmowych, która uniemożliwia sprawne działanie systemu;
- idea działania numeru alarmowego 112 jest słuszna, jednakże efektywność działania jest niska ze względu na wiele uwarunkowań, w tym takich jak: niska świadomość celu działania numeru wśród społeczeństwa, duży odsetek zgłoszeń niealarmowych, specyfika pracy operatorów w centrach powiadamiania ratunkowego;
- zmiany w strukturze organizacji, zmiany technologiczne oraz zmiany skierowane na ludzi pozwolą na zmniejszenie liczby zgłoszeń niealarmowych oraz poprawę skuteczności działanie numeru alarmowego;
- w celu poprawy sprawności działania systemu powiadamiania ratunkowego wskazane jest dokonanie zmian prawno-organizacyjnych oraz prowadzenie permanentnej edukacji ratowniczej, w tym kształtowanie świadomości społecznej i odpowiedzialności za życie swoje i bliskich.

Ze względu na złożoną problematykę tematu, użyto kombinacji wielu metod badawczych. Wykorzystano zarówno metody teoretyczne, jak również empiryczne. Nie mniej ważna była analiza i krytyka źródeł oraz piśmiennictwa, choć należy wskazać, że w badanym przedmiocie piśmiennictwo nie jest licznie reprezentowane, zwłaszcza w aspekcie holistycznego ujęcia problematyki ratownictwa. Niemniej skorzystano z techniki analitycznej polegającej na sposobie rozbijania problemów głównych na problemy cząstkowe (metoda rekurencyjna). Badania w obszarze funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, a zwłaszcza numeru alarmowego zostały przeprowadzone przez rozpatrywanie zagadnienia jako dysfunkcyjnego. Były one skierowane na zbadanie przyczyny tego problemu, jego istoty, a następnie skupiły się na określeniu sposobów przeciwdziałania tym dysfunkcjom oraz wskazaniu metod zapobiegania im w przyszłości.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243966643

W metodach empirycznych wykorzystano przede wszystkim metodę analizy strategicznej, metodę obserwacji pośredniej i analizę statystyczną, które pozwoliły na rozwiązanie problemów badawczych.

Jak już wspomniano, dorobek piśmienniczy z zakresu szeroko pojętego ratownictwa nie jest obszerny. Warto zauważyć, że całościowych opracowań – generalizujących funkcjonowanie zintegrowanego systemu ratowniczego w Polsce jest jeszcze mniej. Co prawda na rynku wydawniczym można spotkać pozycje zwarte o takiej tematyce, czego przykładem są książki A. Ferenc, *Zintegrowany system ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2006, czy A. Skrabacz, *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, Warszawa 2004, jednakże ze względu na liczbę nowych aktów prawnych dotyczących ratownictwa, które weszły w życie po 2010 roku oraz pojawienie się nowych systemów ratowniczych, pozycje te straciły na aktualności.

Jeżeli chodzi o wydawnictwa z zakresu wybranych rodzajów ratownictwa, to na uwagę na pewno zasługuje dorobek Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, instytucji naukowej specjalizującej się w prowadzeniu badań naukowych nad systemem ratowniczo-gaśniczym, czego owocem są liczne publikacje w Zeszytach Naukowych tej uczelni, takich autorów jak J. Pędzik, P. Gromek, czy M. Misterka oraz inne pozycje zwarte i ciągłe.

Z innych obszarów ratownictwa należy wymienić następujące publikacje: A. Wojnarowskiego, A. Obolewicz-Piertusiak, *Podstawy ratownictwa chemicznego*, Warszawa 2001; J. Kutyły, *Udział wojsk obrony przeciwchemicznej i kierunki ich doskonalenia w działaniach wspierających elementy systemów ratownictwa państwa*, Warszawa 2001; A. Rejmaka, *Ratownictwo lotnicze w Polsce*, Warszawa 2001; J. Koniecznego, J. Raneckiego, *Ratownictwo chemiczno-medyczne*, Poznań–Warszawa 2007; S. Drosio, *Komputerowe wspomaganie procesów informacyjno-decyzyjnych ratownictwa*, Warszawa 2010 oraz opracowania zbiorowe pod redakcją R. Gałązkowskiego *Lotnicze Pogotowie Ratunkowe*, Warszawa 2010; pod redakcją A. Kopty, J. Mierzejewskiego, G. Kołodzieja, *Kwalifikowana pierwsza pomoc dla jednostek współpracujących z systemem PRM*, Warszawa 2017; pod redakcją J. Jakubaszko, A. Ryś, *Ratownictwo medyczne w Polsce*, Kraków 2002.

Ważnymi pozycjami były również raporty Najwyższej Izby Kontroli, w tym takie jak: *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, Warszawa 2010; *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, Warszawa 2012; *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych*, Warszawa 2017.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243966643

Warto również wspomnieć, że w ramach popularyzacji wyników badań w książce wykorzystano fragmenty treści oraz wyniki badań empirycznych rozprawy doktorskiej M. Domasiewicz pt. *Przeciwdziałanie zgłoszeniom niealarmowym w systemie powiadamiania ratunkowego na przykładzie województwa podlaskiego,* obronionej na Akademii Sztuki Wojennej w 2017 roku.

Wobec tak rozproszonej literatury przedmiotu celowym było jest „zintegrowanie" w niniejszym opracowaniu, czyli uporządkowanie i usystematyzowanie oraz wypracowanie wniosków i postulatów mających cechy naprawcze.

Stąd też w książce przyjęto układ rozdziałów zgodnie z zasadą od ogółu do szczegółu. Rozdział pierwszy zawiera rozważania definicyjne, prezentuje dokonaną typologię ratownictwa według wcześniej przyjętych kryteriów oraz przedstawia prawne podstawy funkcjonowania jego poszczególnych rodzajów.

W rozdziale drugi, skupiono uwagę na istocie integracji systemów ratowniczych na poszczególnych poziomach zarządzania państwem. Wskazano rolę jaką pełnią organy administracji publicznej w ratownictwie oraz sformułowano postulaty mające na celu podniesienie sprawności funkcjonowania wybranych systemów ratowniczych i ich integracji na poszczególnych szczeblach organizacji państwa.

Rozdział trzeci zawiera charakterystykę wybranych systemów ratowniczych, prezentując je zgodnie z przyjętą wcześniej typologią od ratownictwa publicznego, przez komercyjne po społeczne.

Kolejny rozdział, czwarty, obejmuje swą tematyką system powiadamiania ratunkowego, wraz z przedstawieniem jego organizacji, zasad działania oraz diagnozy jego funkcjonowania po kilku latach praktyki społecznej.

To z kolei dało podstawy teoretyczne i praktyczne do przedstawienia zasad funkcjonowania numeru alarmowego 112, wraz z charakterystyką zgłoszeń kierowanych pod ten numer oraz ich typologią, ze szczególnym uwzględnieniem bolączki tego systemu, jaką są zgłoszenia niealarmowe. Tym zagadnieniom poświęcono rozdział piąty.

W rozdziale podsumowującym, szóstym, uogólniono rozważania zawarte w całej publikacji oraz sformułowano najistotniejsze kierunki zmian jakie powinny zajść zarówno w systemie powiadamiania ratunkowego, w tym w przedmiotowej ustawie oraz w integracji działań ratowniczych w celu podniesienia skuteczności funkcjonowania całego systemu w ujęciu holistycznym. Szczególną uwagę zwrócono na problem edukacji ratowniczej, a zwłaszcza eliminowaniu zgłoszeń niealarmowych.

Niniejsza publikacja adresowana jest do wszystkich czytelników. Autorki wychodzą bowiem z założenia, że bez względu na wykonywany zawód, status społeczny czy materialny każdy z nas odczuwa potrzebę bezpieczeństwa,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

a w sytuacji zagrożenia podejmuje samodzielnie działania ratunkowe lub oczekuje pomocy od osób trzecich. Warto również pamiętać, że zgodnie z Kodeksem karnym nie tylko ten, kto sprowadza zdarzenia zagrażające życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, takich jak na przykład pożary, katastrofy budowlane, czy eksplozję materiałów wybuchowych (rozdział XX *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu*) oraz kto sprowadza katastrofę w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającą życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach (rozdział XXI *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji*) podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10[10]. Ten sam akt prawny we wcześniejszym artykule (art. 162) stanowi, że „Kto człowiekowi znajdującemu się w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu nie udziela pomocy, mogąc jej udzielić bez narażania siebie lub innej osoby na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

Udzielenie pierwszej pomocy jest zatem obowiązkiem prawnym (i dodajmy również moralnym) w stosunku do drugiego człowieka, a jedynie ten nie popełnia przestępstwa, kto nie udziela pomocy, do której jest konieczne poddanie się zabiegowi lekarskiemu albo w warunkach, w których możliwa jest niezwłoczna pomoc ze strony instytucji lub osoby do tego powołanej. Warto podkreślić zwrot „możliwa niezwłoczna pomoc", aby zrozumieć intencję ustawodawcy co do zasady udzielania pomocy.

Mając wszystkie powyższe argumenty na uwadze, zachęcamy Szanownych Państwa do zapoznania się z treściami zawartymi w tej publikacji. Zdając sobie sprawę, że nie wszystkie obszary szeroko postrzeganego spektrum działań ratowniczych zostały poruszone, oddajemy się życzliwej krytyce, mając na uwadze przesłanie Karla Raimunda Poppera: „Każdy intelektualista ma całkiem szczególną odpowiedzialność przedstawiania wyników swych studiów w najprostszy, najjaśniejszy i najskromniejszy sposób"[11].

---

[10] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 października 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks karny, http://prawo.sejm.gov.pl/api/isap/deeds/WDU/2017/2204/text.html [dostęp: 3.09.2019].

[11] M. Dobrosielski, *W poszukiwaniu lepszego świata. Filozofia historii i polityki Karla R. Poppera*, Warszawa 1991, s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

I. UJĘCIE DEFINICYJNO-PRAWNE RATOWNICTWA W POLSCE

Ratownictwo jako pojęcie samoistne jest używane bardzo często w różnych jego odmianach, jednakże nie doczekało się w literaturze przedmiotu szerokiego wyjaśnienia, nie było też przedmiotem badań naukowych zakrojonych na szeroką skalę. A przecież jest wykorzystywane w wielu obszarach życia zawodowego, społecznego, czy wręcz indywidualnego, dla określenia tych wszystkich działań, które podejmuje człowiek chroniąc i broniąc swoje życie, zdrowie, mienie i środowisko. Rozważając problematykę ratownictwa warto rozpocząć od wyjaśnienia samego pojęcia. W literaturze przedmiotu oraz innych opracowaniach leksykalnych i encyklopedycznych można spotkać kilka wyjaśnień tego terminu. Pojawiły się one nie tylko w drukach zwartych i ciągłych, ale także w aktach prawnych stanowiących podstawę do tworzenia poszczególnych systemów ratowniczych. Zatem przegląd i usystematyzowanie definicji oraz wskazanie podstaw prawnych funkcjonowania poszczególnych rodzajów ratownictwa stanowi treść niniejszego rozdziału.

1.1. Podstawowe pojęcia i definicje z zakresu ratownictwa

Rozpoczynając od słownikowego ujęcia definicji ratownictwa warto zacząć od „Słownika języka polskiego", który wyjaśnia, że ratownictwo to „ogół środków i metod ratowania życia ludzkiego", a samo słowo „ratować" oznacza „udzielać komuś pomocy w niebezpieczeństwie, w trudnej sytuacji, chronić od zguby, nieszczęścia, śmierci, od ruiny, zniszczenia, kłopotów, wybawiać, starać się ocalić, zachować coś"[1].

Z kolei „Nowy słownik języka polskiego" określa ratownictwo jako „działalność, której celem jest ratowanie ludzi lub rzeczy znajdujących się w niebezpieczeństwie. Także ludzi i środków zaangażowanych w taką działalność". Czynność ratowania polega na „oddaleniu jakiegoś niebezpieczeństwa, (...) zwłaszcza groźby śmierci lub zniszczenia"[2].

---

1 *Słownik języka polskiego*, tom III, Wyd. PWN, Warszawa 1992, s. 21–22.

2 *Nowy słownik języka polskiego*, Wyd. PWN, Warszawa 2000, s. 415–416.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Natomiast „Słownik współczesnego języka polskiego" definiuje ten termin w sposób następujący: „ratownictwo – różne formy działalności, stosowane w celu ratowania życia człowieka". Ratować zaś oznacza „skutecznie interweniować w jakiejś trudnej sytuacji, znajdować wyjście z kłopotliwego położenia"[3].

„Mała Encyklopedia Wojskowa" traktuje ratownictwo jako „niesienie pomocy w nagłych wypadkach, zwłaszcza zagrażających zdrowiu i życiu ludzi; akcje ratownictwa podejmowane są zarówno w czasie pokoju (wielkie katastrofy, klęski żywiołowe), jak i wojny"[4].

Z pojęciem ratownictwa – *rescue* spotykamy się również w załączniku 12 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym pt. *Poszukiwanie i Ratownictwo*, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. Zgodnie z tym dokumentem ratownictwo jest to „działanie polegające na udzielaniu pomocy osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie, a w tym zapewnienie pierwszej pomocy medycznej i ewakuowanie w bezpieczne miejsce"[5].

Wobec powyższego można przyjąć, że **ratownictwo**, jako dziedzina bezpieczeństwa powszechnego, oznacza działalność prowadzoną na wszystkich szczeblach organizacji państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, za pomocą różnych metod, sił i środków, której celem jest ochrona i obrona zdrowia i życia ludzkiego i / lub dóbr materialnych i środowiska[6].

Czym zatem ratownictwo różni się od świadczeń zdrowotnych realizowanych w systemie opieki zdrowotnej? Aby mówić o ratownictwie należy wskazać jego cechy charakterystyczne, takie jak: nagłość i trudność sytuacji – najczęściej wypadek, zdarzenie, które zaburza dotychczasowy porządek dnia codziennego, czas działania – okres pokoju, kryzysu i wojny, sposób działania – metody, siły i środki zarówno ogólne jak i specjalistyczne, cel działania – ratowanie zdrowia, życia, mienia i środowiska.

Od pojęcia ratownictwa warto odróżnić sam termin **ratowanie**, które oznacza pomoc w trudnej, nagłej sytuacji, która grozi śmiercią tak ofiar, jak i ratowników oraz zniszczeniem ważnych elementów dorobku materialnego i kulturalnego oraz środowiska.

Analizując synonimy tego słowa, można scharakteryzować słowo ratowanie uwzględniając jego trzy grupy znaczeniowe[7], tj. w kontekście *niesienia pomocy*,

---

3 *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wyd. Wilga, Warszawa 1996, s. 932.

4 *Mała Encyklopedia Wojskowa*, tom III, MON, Warszawa 1971, s. 34.

5 *Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym*, USA, Chicago, 7 grudnia 1944 r., Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn. zm.

6 A. Skrabacz, *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004, s. 11.

7 www.synonim.net/synonim/ratowanie [dostęp: 13.04.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

w kontekście *oddalenia się z miejsca zagrożenia* oraz w kontekście *przywracania podstawowych funkcji życiowych*.

W tym pierwszym znaczeniu ratowanie można zastąpić takimi słowami jak: ocalenie, odratowanie, odsiecz, pomoc, posiłki, ratunek, wsparcie, wybawienie, a nawet stosunkowo mało już spotykane określenie sukurs, czyli przyjście komuś z pomocą.

Jeżeli chodzi o ratowanie jako oddalenie się, opuszczenie miejsca zagrożenia to można użyć słowa ewakuacja, opuszczenie, a nawet ucieczka.

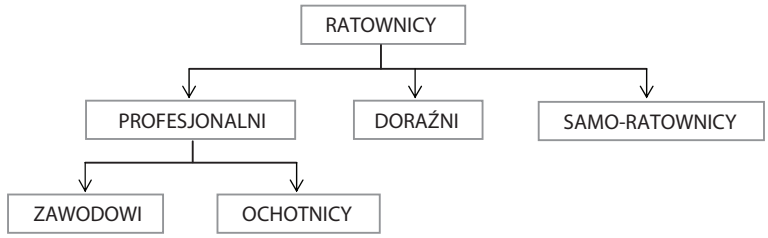
W ostatnim znaczeniu użyjemy takich synonimów jak odratowanie, ożywianie, reanimacja, czy reanimowanie.

Wracając do samego ratownictwa, skoro mamy wyjaśnione te pojęcia (ratownictwo i ratowanie), to należy przejść do zdefiniowania osób, które podejmują się czynności lub działań ratowniczych, czyli do ratowników.

Możemy osoby te ująć w trzech kategoriach: 1. osoby wykwalifikowane (wyszkolone w czynnościach ratowniczych), czyli **ratownicy profesjonalni**; 2. osoby, które znalazły się w miejscu zdarzenia, bądź w charakterze uczestnika, bądź świadka, czyli **ratownicy doraźni**; 3. osoby poszkodowane, które są w stanie udzielić pomocy samym sobie, mając na uwadze fakt, że pomoc fachowa może nadejść z opóźnieniem lub wcale. Są to zatem **samo-ratownicy**.

Taki podział uzasadnia definicja ratownika, zamieszczona w „Słowniku języka polskiego", która wskazuje, że ratownik to *człowiek niosący pomoc w nagłych wypadkach*, jak również *członek ekipy przeznaczonej do akcji ratunkowych*[8].

Rys. 2. Typologia ratowników



Źródło: opracowanie własne.

Ratownik profesjonalny to osoba, która posiada właściwe wykształcenie w określonej dziedzinie ratownictwa, po których uzyskuje się tytuł zawodowy ratownika medycznego, czy też kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy, zwieńczony zdaniem egzaminu i uzyskaniu uprawnień do wykonywania zawodu ratow-

[8] www.sjp.pwn.pl/sjp/ratownik;2514167.html [dostęp: 27.04.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

nika. Szczegóły obu tych profesji regulują zapisy ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*[9], która określa wymogi stawiane osobom w zakresie wykształcenia oraz wykonywania konkretnych zadań. Ratownikami profesjonalnymi mogą być również osoby wykonujące inne zawody, wiążące się bezpośrednio z ratowaniem życia i zdrowia. Do takiej grupy zawodowej zaliczymy funkcjonariuszy zarówno Państwowej Straży Pożarnej, wśród których znajdują się ratownicy medyczni, jak i Policji, Straży Miejskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, czy też żołnierzy służących w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej, niebędących podmiotami leczniczymi. „W Wojsku Polskim ratownicy i ratownicy medyczni występują we wszystkich rodzajach sił zbrojnych, a ich rola jest nie do przecenienia szczególnie w działaniach ekspedycyjnych”[10].

Na funkcjonariuszach grup dyspozycyjnych[11] ciąży szczególny obowiązek udzielenia pierwszej pomocy, ponieważ to oni najczęściej są jednymi z pierwszych na miejscu zdarzenia. Stąd też potrzeba posiadania przez nich stosownych kwalifikacji. Tymczasem, jak alarmuje Najwyższa Izba Kontroli, w Policji jedynie 25% funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego posiadało przeszkolenie z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy i ok. 60% policjantów z wymaganego przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego[12]. I choć na wyposażeniu tej formacji znajdują się zestawy ratownictwa medycznego, to nie gwarantują one udzielenia skutecznej i właściwej pomocy, ponieważ jak w każdym systemie, jego najsłabszym ogniwem jest niestety człowiek i jego umiejętności ratownicze.

Cytowana już ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym zakłada, że ratownik medyczny w ww. jednostkach może[13]:

– udzielać świadczeń zdrowotnych, w tym medycznych czynności ratunkowych udzielanych samodzielnie lub pod nadzorem lekarza,

---

[9] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410.

[10] A. Kopta, J. Mierzejewski, G. Kołodziej (red. nauk.), *Kwalifikowana pierwsza pomoc dla jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne*, PZWL, Warszawa 2017, s. XV.

[11] J. Maciejewski uważa, że grupy dyspozycyjne są „takimi strukturami społecznymi, o których dyspozycyjności możemy mówić w wąskim znaczeniu ze względu na ich wyspecjalizowany i specyficzny charakter działań w stosunkowo ograniczonym zakresie”, [w:] J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2012, s. 40.

[12] Najwyższa Izba Kontroli, *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych*, 30 sierpnia 2017, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-ratowniczych [dostęp: 25.07.2019].

[13] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

– zabezpieczać osoby znajdujące się w miejscu zdarzenia oraz podejmować działania zapobiegające zwiększeniu liczby osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
– transportować osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego,
– udzielać wsparcia psychicznego w sytuacji powodującej stan nagłego zagrożenia zdrowotnego,
– prowadzić edukację zdrowotną i promocję zdrowia.

Warto jedna zaznaczyć iż, dzieje się tak tylko podczas ćwiczeń, szkoleń oraz działań w strefie zagrożenia.

Natomiast zakres czynności wykonywanych przez ratownika w ramach kwalifikowanej pierwszej pomocy obejmuje:
– resuscytację krążeniowo-oddechową, bezprzyrządową i przyrządową, z podaniem tlenu oraz zastosowaniem według wskazań defibrylatora zautomatyzowanego;
– tamowanie krwotoków zewnętrznych i opatrywanie ran;
– unieruchamianie złamań i podejrzeń złamań kości oraz zwichnięć;
– ochronę przed wychłodzeniem lub przegrzaniem;
– prowadzenie wstępnego postępowania przeciwwstrząsowego poprzez właściwe ułożenie osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, ochronę termiczną osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;
– stosowanie tlenoterapii biernej;
– ewakuację z miejsca zdarzenia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;
– wsparcie psychiczne osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;
– prowadzenie wstępnej segregacji medycznej.

Zatem uprawnienia do wykonywania określonych czynności ratunkowych wykonywane rzez ratownika medycznego i ratownika posiadającego kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy znacząco się różnią. Jak już wspomniano, dotyczy to również okoliczności, w których udzielana jest pomoc. Sytuację taką dobrze obrazuje przykład zamieszczony na portalu ratunek24.pl: „...Centrum Powiadamiania Ratunkowego z powodu braku dostępnych zespołów ratownictwa medycznego poprosi Miejskie/Powiatowe Stanowisko Kierowania PSP o zadysponowanie zastępu do nieprzytomnego, nieoddychającego mężczyzny w parku, na trawniku, przybyły na miejsce zastęp PSP lub OSP może podjąć wyłącznie działania z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy albowiem sytuacja nie dotyczy ćwiczeń, szkoleń a działania nie są prowadzone w strefie zagrożenia. Jeśli jednak jednostka PSP lub OSP zostanie zadysponowana do katastrofy budowlanej, w której przygnieciony został mężczyzna, strażak mający wykształcenie ratownika medycznego będzie mógł dla przykładu podać poszkodowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

nemu leki przeciwbólowe z uwagi na prowadzenie działań w strefie niebezpiecznej, gdzie niemożliwe jest wprowadzenie zespołów ratownictwa medycznego”[14].

Do ratowników profesjonalnych zaliczymy również osoby, które nie pracują etatowo na przykład w grupach dyspozycyjnych, ale są członkami społecznych organizacji ratowniczych, takich jak Ochotnicza Straż Pożarna, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, czy Górskie lub Tatrzańskie Pogotowie Ratunkowe. Ratownicy ci, będący najczęściej w gotowości do działania na wezwanie, posiadają profesjonalne przygotowanie ratownicze, jednakże nie są etatowymi ratownikami, ale działają społecznie, ochotniczo.

Jedną z cech charakterystycznych współczesnych zagrożeń jest ich nieprzewidywalność zarówno co do czasu, miejsca, jak i intensywności wystąpienia. Powoduje to, iż nie zawsze można w odpowiednim miejscu stosunkowo wcześniej przygotować (ulokować) profesjonalne siły (służby) ratownicze, których zadaniem będzie reagowanie na zaistniałe zdarzenie. Często obowiązek udzielenia pomocy spoczywa na osobach, które same uczestniczą w tym zdarzeniu i są w stanie tej pomocy udzielić, bądź na osobach, które w sposób niezaplanowany znalazły się na miejscu wypadku. Bez względu na okoliczności, osoby te winne być odpowiednio przygotowane, a najlepiej przeszkolone w zakresie podstawowych zasad postępowania i zachowania się w miejscu zdarzenia oraz w zakresie udzielenia pierwszej pomocy przedmedycznej.

Dlatego od przypadkowych świadków zdarzeń wymaga się nie biernej postawy i obserwacji skutków katastrofy, ale przede wszystkim umiejętnego zachowania się podczas pierwszych minut po zdarzeniu, które bardzo często decydują o przeżyciu ofiary wypadku. Jednak, aby nabyć umiejętności udzielenia pierwszej pomocy, niezmiernie ważne jest prowadzenie odpowiedniej edukacji ratowniczej, która uczy podstawowych działań ratunkowych podejmowanych na miejscu zdarzenia.

Zgodnie z regułami wypracowanymi w krajach Europy Zachodniej, świadkowie wypadku stanowią pierwsze ogniwo tzw. łańcucha przeżycia. Tą nazwą specjaliści określają pięć ogniw, które mają doprowadzić osobę w stanie nagłego zagrożenia zdrowia lub życia do kwalifikowanych warunków szpitalnych, gdzie objęci zostaną specjalistycznym leczeniem ratunkowym. Łączność alarmowa stanowi drugie ogniwo łańcucha przeżycia. To ona ma decydujący wpływ na szybkość podjęcia działań ratunkowych. Dlatego wszyscy dorośli, a także dzieci powinny umieć posługiwać się podstawowymi środkami łączności oraz znać podstawowe numery alarmowe, na czele z numerem 112. Trzecim ogniwem są

[14] *Ratownicy medyczni w straży pożarnej według nowej ustawy*, www.strazacki.pl/artykuły/ratownicy-medyczni-w-straży-pożarnej-według-nowej-ustawy [dostęp: 5.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

akcje ratunkowe wykwalifikowanych służb ratowniczych, których zadaniem jest udzielenie kwalifikowanej pierwszej pomocy lub podjęcie medycznych czynności ratunkowych. Kolejnym ogniwem jest jak najszybszy transport poszkodowanego do szpitalnych oddziałów ratunkowych oraz podjęcie fachowych czynności medycznych, stanowiących piąte i ostatnie ogniwo łańcucha przeżycia[15].

Wracając do świadków zdarzenia lub ich uczestników, których możemy nazwać **ratownikami doraźnymi**, jeżeli ich stan jest na tyle dobry, to sami mogą udzielać pierwszej pomocy osobom poszkodowanym. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym definiuje to pojęcie jako „zespół czynności podejmowanych w celu ratowania osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego wykonywanych przez osobę znajdującą się w miejscu zdarzenia". Jakie czynności powinien podjąć ratownik doraźny w sytuacji zdarzenia? Na stronie internetowej jednej z ochotniczych straży pożarnych czytamy, że ratownik doraźny może przeprowadzić takie czynności jak:

– ocenić zaistniałą sytuację,
– zabezpieczyć miejsce zdarzenia,
– ocenić stan poszkodowanego,
– wezwać fachową pomoc,
– udzielić pierwszej pomocy przedmedycznej, polegającej na zadbaniu o drożność dróg oddechowych oraz komfort termiczny i psychiczny poszkodowanego, kontrolować oddech co minutę, nie podawać żadnego jedzenia, picia i lekarstw, nie poruszać i nie przenosić poszkodowanego, chyba że jest to konieczne oraz pozostać na miejscu wypadku"[16].

Warto również pamiętać o tym, że na każdym świadku zdarzenia, w wyniku którego osoba znajdzie się w bezpośrednim niebezpieczeństwie utraty życia lub doznania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, ciąży obowiązek prawny udzielenia pomocy. Przestępstwo nieudzielenia pomocy zostało uregulowane w art. 162 § 1 Kodeksu karnego w brzmieniu: „kto człowiekowi znajdującemu się w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu nie udziela pomocy, mogąc jej udzielić bez narażenia siebie lub innej osoby na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3". Należy jednak dodać, że „Nie popełnia przestępstwa, kto nie udziela pomocy, do której jest konieczne poddanie się zabiegowi lekarskiemu albo w warunkach, w których możliwa jest niezwłoczna pomoc ze strony instytucji lub osoby do tego powołanej"[17].

---

15 Opr. na podst. J. Jakubaszko, *Na ratunek*, Magazyn Medyczny „Żyjmy dłużej" z 2001, nr 7.
16 http://ospwielopole.rybnik.pl/pierwsza-pomoc-przedmedyczna/ [dostęp: 5.05.2019].
17 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 533.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Katastrofa kolejowa pod Szczekocinami, do której doszło 3 marca 2012 r. niedaleko Zawiercia, na zjeździe z Centralnej Magistrali Kolejowej potwierdza tezę, że jeszcze zanim na miejscu zdarzenia pojawią się profesjonalne służby, pierwszymi ratownikami są świadkowie wypadku: „Jako pierwsi z pomocą przybiegli mieszkańcy Chałupek i innych okolicznych wsi, którzy usłyszeli huk zderzających się pociągów. Wyciągali z wagonów poszkodowanych, przynosili koce i gorącą herbatę lub po prostu trzymali uwięzionych w wagonach za rękę i pocieszali. Chwilę później na miejscu katastrofy pojawiła się straż pożarna, karetki pogotowia i policja”[18].

Zderzenie dwóch pociągów, TLK „Brzechwa” z Przemyśla do Warszawy i Interregio „Jan Matejko” relacji Warszawa – Kraków, które znalazły się na jednym torze miało tragiczne skutki, ponieważ 16 osób poniosło śmierć, a 57 zostało ciężko poszkodowanych. Gdyby nie bohaterska postawa miejscowej ludności, być może skutki katastrofy byłyby jeszcze większe.

Okoliczni mieszkańcy w jednej chwili stali się ratownikami doraźnymi, ponieważ robili wszystko – kierując się chęcią udzielenia pomocy osobom cierpiącym – co można w takich okolicznościach: tamowali krew, usztywniali złamane kończyny, pocieszali, dodawali otuchy. Osoby ocalałe zabierają do domów, aby się ogrzały i uspokoiły. Po przybyciu profesjonalnych ratowników, nie zapominają również o nich, przynosząc gorące napoje i poczęstunek.

Specyficznym rodzajem ratowania jest działanie (czynności) ratownicze podejmowane są przez osobę poszkodowaną. W takiej sytuacji mamy do czynienia ze zjawiskiem **samo-ratowania**, czyli udzielania pomocy samemu sobie w sytuacji zagrożenia, gdy pomoc z zewnątrz jeszcze nie przybyła lub nie przy będzie. Autorzy podręcznika „Kwalifikowana pierwsza pomoc” uważają, że czynności ratownicze zaczynające się już w fazie wstępnej są kluczowe dla przebiegu dalszych działań ratowniczych, a do czynności ratunkowych zaliczają samopomoc udzielaną przez samych poszkodowanych[19]. Często samo-ratownikiem mogą być zatem osoby, które również uczestniczą w zdarzeni, ale nie odniosły obrażeń, lub są one na tyle niegroźne, że mogą udzielać pomocy innym.

Przykładem takiego działania jest po raz kolejny katastrofa pod Szczekocinami: „Zebrała się już spora grupa mężczyzn próbujących nieść pomoc. Przy każdym z ciężej poszkodowanych zostawała jedna z osób, która monitorowała

[18] https://www.newsweek.pl/kultura/ksiazki/jak-naprawde-wygladala-akcja-strazakow-po-katastrofie-pod-szczekocinami/n13kl46 [dostęp: 5.05.2019].

[19] A. Kopta, J. Mierzejewski, G. Kołodziej (red. nauk), *Kwalifikowana pierwsza pomoc dla jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne*, PZWL, Warszawa 2017, s. 93.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

jego stan lub po prostu wspierała psychicznie. Tym, którzy nie cierpieli, pozwaliśmy się oddalić na bezpieczną odległość od pociągów”[20].

Stąd też tak ważne jest posiadanie wiedzy i umiejętności z zakresu pierwszej pomocy, które możemy nabyć choćby na lekcjach przedmiotu „edukacja dla bezpieczeństwa”, realizowanego zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP[21]. Jest ona obowiązkowym przedmiotem nauczania dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, realizowanym w wymiarze jednej godziny tygodniowo w cyklu kształcenia. Jest zaliczana do przedmiotów ogólnokształcących, dla których przewidziany jest tylko zakres podstawowy. W ciągu roku szkolnego na realizację przedmiotu przewidziane jest 30 godzin lekcyjnych. Jeżeli chodzi o cele i treści kształcenia, które są ujęte w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej[22], to warto wskazać, że jednym z obszarów nauczania na poziomie szkoły podstawowej są umiejętności z zakresu pierwszej pomocy, obok takich jak: bezpieczeństwo państwa i instytucje je tworzące, zasady zachowania się w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, oraz edukacja zdrowotna.

Natomiast podstawa programowa przedmiotu realizowanego na IV etapie edukacyjnym, czyli w szkole średniej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia[23] określa, że do głównych celów realizacji procesu dydaktycznego należy opanowanie zasad pierwszej pomocy, a także znajomość struktur obronnych państwa i przygotowanie do zachowania się w sytuacji zagrożenia.

---

[20] https://www.newsweek.pl/kultura/ksiazki/jak-naprawde-wygladala-akcja-strazakow-po-katastrofie-pod-szczekocinami/n13kl46 [dostęp: 5.05.2019].

[21] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP*, Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 z późn. zm.

[22] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej*, Dz. U. z 2017 r., poz. 356.

[23] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. *w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia*, Dz. U. z 2018 r., poz. 59.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Identyfikując podstawowe pojęcia z zakresu ratownictwa warto skupić się na wyjaśnieniu takich pojęć jak czynności ratownicze, działania ratownicze, akcja ratownicza i operacja ratownicza.

Z pojęciem **czynności ratowniczych** spotykamy się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemy ratowniczo-gaśniczego*, które dzieli je na czynności ratownicze podstawowe, czyli takie, które są wykonywane w poszczególnych dziedzinach ratownictwa przez wszystkich ratowników, oraz specjalistyczne – wykonywane przez odpowiednio przeszkolonych ratowników z użyciem sprzętu specjalistycznego[24].

Skoro mowa o **dziedzinach ratownictwa**, to powołując się na powyższe rozporządzenie, można wśród nich wymienić te, które są realizowane przez przedstawicieli Państwowej bądź Ochotniczej Straży Pożarnej, a więc walkę z pożarami, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne[25]. Niemniej istnieją również inne rodzaje ratownictwa, jak choćby górskie czy wodne, realizowane przez inne wyspecjalizowane podmioty ratownicze, o których będzie mowa w kolejnych rozdziałach niniejszej publikacji.

Z kolei **działanie ratownicze**, zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej, to każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia[26].

Stosując kryterium zakresu i wielkości działań ratowniczych można wyróżnić swoiste poziomy (skale) organizacji działań ratowniczych, a mianowicie:

- **akcję ratowniczą**, polegającą na udzielaniu pomocy doraźnej w krótkim czasie i przy małym nakładzie sił;
- **operację ratowniczą**, czyli kompleks kolejno po sobie następujących i jednoczesnych działań ratowniczych, wymagających użycia różnorodnych specjalistycznych sił i środków w myśl jednolitego planu działania.

Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku, możemy mówić o **kierowaniu działaniem ratowniczym**, przez co rozumiemy planowanie, organizowanie, nadzorowanie i koordynowanie działań ratowniczych[27]. Ponadto warto również wyróżnić **kierującego działaniem ratowniczym**, czyli osobę oddziałująca na

[24] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

[25] Tamże.

[26] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.

[27] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

podległe siły podmiotów systemu na miejscu zdarzenia, zgodnie z przyjętymi procedurami i planami ratowniczymi, w celu wykonania określonych czynności ratowniczych. Kierowanie to prowadzone jest jednoosobowo przez uprawnioną osobę z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia i jest przekazywane osobom uprawnionym do jego przejęcia. Zakres uprawnień kierującego został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym[28].

Jeżeli chodzi o **zasoby ratownicze** to zgodnie z ustawą o systemie powiadamiania ratunkowego są to siły i środki, w tym ludzie, infrastruktura, materiały i środki finansowe oraz bazy danych i systemy wymiany informacji, które mogą być zadysponowane w związku ze zgłoszeniem alarmowym[29].

Przez **podmioty ratownicze** z kolei należy rozumieć Policję, Państwową Straż Pożarną, dysponentów zespołów ratownictwa medycznego oraz inne podmioty, do których zadań należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia lub środowiska, które są przygotowane do niezwłocznego reagowania i realizowania zadań w czasie wystąpienia nagłego zagrożenia życia i zdrowia albo mienia lub środowiska[30].

W literaturze przedmiotu w związku z ratownictwem często stosuje się dwa pokrewne przymiotniki, mianowicie „**...ratunkowa**" i „**...ratownicza**". Niezmiernie trudno znaleźć konkretne uzasadnienie ich użycia, przeważnie stosuje się je zamiennie, niekiedy wyjaśniając, iż przymiotnik „...ratunkowa" odnosi się do ratowania ludzi, (nawiązując do pogotowia ratunkowego), natomiast „...ratownicza" do ratowania pozostałych dóbr. Taki tok rozumowania potwierdzają przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, w którym rozróżniono **medyczne działania ratownicze** realizowane przez podmioty ksrg służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia realizowane podczas działań ratowniczych z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy lub świadczeń zdrowotnych od **medycznych czynności ratunkowych**, wykonywanych przez ratowników medycznych, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

---

[28] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. *w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym*, Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 259.

[29] Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

[30] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2014 r., poz. 574.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

1.2. Typologia ratownictwa

Przechodząc do typologii ratownictwa już na wstępie warto wyjaśnić, iż z uwagi na różnorodność występujących zagrożeń, których następstwem jest podjęcie profilaktycznych lub prewencyjnych działań ratowniczych, trudno dokonać jednolitego i wyczerpującego podziału ratownictwa. Należy bowiem wziąć pod uwagę co najmniej kilka zasadniczych kryteriów, ale i tak nie będzie to podział jednoznaczny.

Systemy ratownicze organizuje się na różnych szczeblach administracji publicznej, m.in. na szczeblu międzyministerialnym, ministerialnym, administracji rządowej i samorządowej. Działalność ratowniczą podejmuje się w wyniku zaistnienia różnych zdarzeń (wypadków), w tym górniczych, morskich, lotniczych, wyróżnia się zatem różne dziedziny ratownictwa. Dlatego w zależności od przyjętego kryterium można dokonywać różnej typologii ratownictwa.

Mają na uwadze dotychczasowy stan badań oraz praktykę funkcjonowania systemów ratowniczych, przyjęto, iż **podstawowym kryterium** typologii ratownictwa będzie **kryterium finansowania** działań ratowniczych, a więc kto finansuje utrzymanie, szkolenie i wyposażenie sił ratowniczych oraz zabezpiecza i pokrywa koszty finansowe prowadzonych akcji, czy operacji ratowniczych.

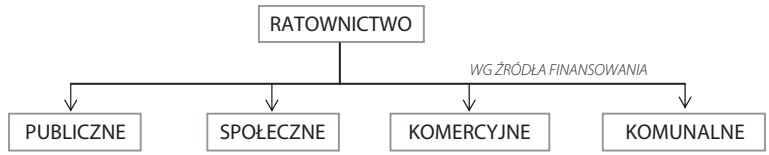
I tak analizując źródło lub sposób finansowania można dokonać podziału na:

- **ratownictwo publiczne**, które finansowane jest z budżetu państwa;
- **ratownictwo społeczne**, którego koszty organizowania i utrzymania w całości lub w części pokrywane są ze źródeł własnych organizacji pozarządowych;
- **ratownictwo komercyjne** działające w sferze usług, co oznacza, iż działania ratownicze są wykonywane odpłatnie;
- **ratownictwo komunalne**, utrzymywane ze środków własnych poszczególnych podmiotów, które ze względu na potrzeby mieszkańców (użytkowników) powołują różne służby, mające reagować na awarie sieci energetycznych, wodociągowych, gazowych czy też ciepłowniczych. Wynika to z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*[31], które stanowi, że „Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw lub energii, magazynowaniem energii lub paliw gazowych, w tym skroplonego gazu ziemnego, skraplaniem gazu ziemnego lub regazyfikacją skroplonego gazu ziemnego jest obowiązane utrzymywać zdolność urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w te paliwa lub energię w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych".

[31] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, Dz. U. 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

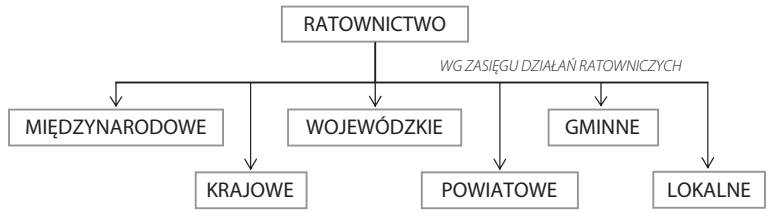
Rys. 3. Typologia ratownictwa wg źródła finansowania



Źródło: opracowanie własne.

Jedną z często spotykanych typologii ratownictwa jest podział ze względu na **zasięg** działań ratowniczych. Wobec tego wyróżnia się ratownictwo międzynarodowe, prowadzone na obszarze dwóch lub więcej państw, ratownictwo krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne i lokalne.

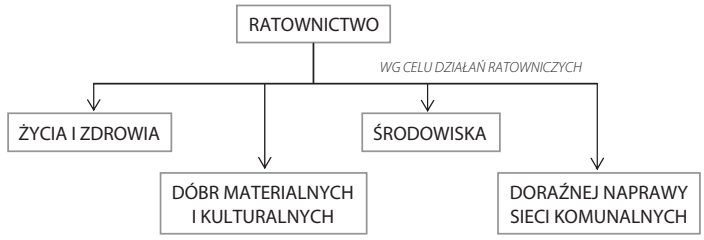
Rys. 4. Typologia ratownictwa wg zasięgu działań ratowniczych



Źródło: opracowanie własne.

Następnie można dokonać typologii ratownictwa ze względu na **cel działań ratowniczych**, a więc kto lub co jest ratowane. Można zatem wyróżnić działania ratownicze mające na celu:
- ratowanie życia i zdrowia;
- ratowanie dóbr materialnych i kulturalnych;
- ratowanie środowiska,
- doraźnej naprawy sieci komunalnych.

Rys. 5. Typologia ratownictwa wg celu działań ratowniczych



Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

Zaprezentowana typologia ratownictwa na pewno nie jest ostateczna, tym bardziej, iż różnorodność zagrożeń wymusza najczęściej podjęcie i prowadzenie równocześnie kompleksowych działań ratowniczych lub angażowanie różnych sił ratowniczych, np. ratowanie ludzi i środowiska w przypadku zagrożenia ekologicznego, czy współdziałanie ze sobą państwowych i społecznych służb ratowniczych.

Ponieważ to państwo wzięło na siebie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom, dlatego to właśnie ono jest głównym organizatorem działań ratowniczych. Przez utrzymanie odpowiednich siły i sprzętu ratowniczego oraz stosowane metody działania, odpowiada za przygotowanie i funkcjonowanie ratownictwa publicznego, w ramach którego można wyróżnić następujące podtypy:

Ze względu na rodzaje działań ratowniczych[32]:

- ratownictwo powodziowe;
- ratownictwo pożarowe;
- ratownictwo górnicze;
- ratownictwo wodne;
- ratownictwo górskie;
- ratownictwo morskie;
- ratownictwo okrętowe;
- ratownictwo lotnicze;
- ratownictwo okrętowe;
- ratownictwo drogowe;
- ratownictwo kolejowe;
- ratownictwo radiacyjne;
- ratownictwo chemiczne;
- ratownictwo medyczne;
- inne.

Rodzaje te zostaną omówione w dalszej części rozdziału, z uwzględnieniem ich regulacji prawnych i definicji.

Kolejnym kryterium przyjmowanym przy typologii ratownictwa publicznego jest **szczebel administracji**, która koordynuje i zarządza działaniami ratowniczymi. Dlatego wyróżnia się ratownictwo na szczeblu **kraju**, **województwa**, **powiatu** i **gminy**.

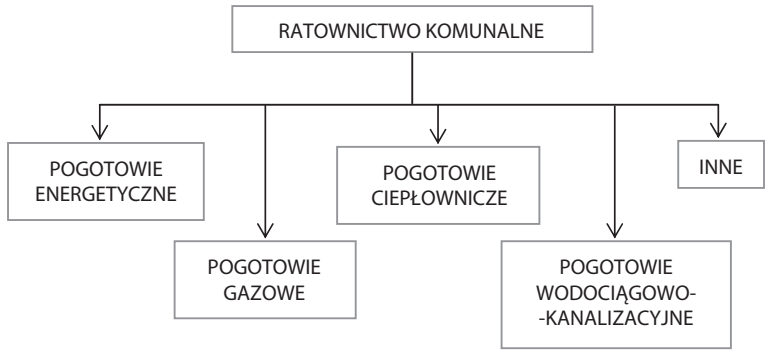
[32] Ten typ działań ratowniczych nazywany jest również ratownictwem branżowym lub resortowym, ze względu na to, iż w przeszłości praktycznie każde ministerstwo (resort) było organizatorem własnych systemów ratowniczych, np. Ministerstwo Górnictwa (obecnie Ministerstwo Energii) – ratownictwo górnicze.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Specyficzną „odmianą" ratownictwa jest **ratownictwo komunalne**. Utrzymywane na wypadek awarii sieci energetycznych lub innych, jest niezmiernie istotnym elementem systemów ratowniczych poszczególnych jednostek administracji terenowej.

Instytucje te utrzymują różnego rodzaju **pogotowia**, które zgodnie z definicją pozostają w stanie wzmożonej czujności i gotowość do natychmiastowego działania[33]. W aglomeracjach miejskich najczęściej mamy do czynienia z pogotowiem energetycznym, gazowym, ciepłowniczym, czy wodociągowo-kanalizacyjnym. Natomiast w zależności od potrzeb są utrzymywane inne rodzaje takich służb, jak choćby w Warszawie pogotowie tramwajowe.

Rys. 6. Typologia ratownictwa komunalnego



Źródło: opracowanie własne.

Pogotowie energetyczne jest służbą kontrolująca i naprawiająca infrastrukturę elektryczną, zajmuje się także wykonywaniem czynności łączeniowych w sieciach: niskiego, średniego i wysokiego napięcia, mające na celu utrzymanie stałych dostaw energii elektrycznej.

Pogotowie energetyczne współpracuje z jednostkami straży pożarnej przy pożarach infrastruktury, do której doprowadzona jest energia elektryczna. Polska Grupa Energetyczna Dystrybucja, odpowiadająca za utrzymanie tej służby ratowniczej uruchomiła Telefoniczne Centrum Zgłoszeniowe, które przyjmuje i rejestruje zgłoszenia w systemie 24 godziny 7 dni w tygodniu. Samochody pogotowia energetycznego są pojazdami uprzywilejowanymi. Wcześniej połączenia

[33] Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego, pogotowie to: 1. stan wzmożonej czujności, gotowość do natychmiastowego działania; 2. instytucja świadcząca doraźną pomoc, zwłaszcza medyczną; 3. budynek, w którym mieści się ta instytucja; 4. specjalny samochód wyposażony w środki doraźnej pomocy medycznej, przystosowany do transportu chorych; karetka pogotowia; https://sjp.pl/pogotowie [dostęp: 12.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

na nr alarmowy 991 były obsługiwane lokalnie przez służby ruchu (dyspozytorów) zlokalizowane w 41 centrach dyspozytorskich na całym terenie działania PGE Dystrybucja. Dzięki wdrożeniu nowoczesnego systemu przepływ informacji pomiędzy zgłaszającym awarię a dyspozytorem jest znacznie sprawniejszy[34].

Pogotowie gazowe to specjalnie powołany zespół pracowników utworzony przez Polską Spółkę Gazownictwa, której „priorytetem (…) działania jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazowych. Codziennie, przez całą dobę dbają o nie tysiące wykwalifikowanych pracowników"[35]. Podejmują oni działania w nagłych przypadkach ulatniania się gazu ziemnego w miejscach do tego nie przeznaczonych. Informację o awarii sieci gazowej można przekazać dzwonić pod całodobowy numer alarmowy 992.

Pogotowie ciepłownicze utrzymywane jest przez podmioty zobowiązane do dostarczania ciepła systemowego i ciepłej wody w danej jednostce administracyjnej. W przypadku miasta stołecznego Warszawy jest to firma Veolia Energia Warszawa, która prowadzi kompleksową obsługę w zakresie zabezpieczania i usuwania awarii na instalacjach c.w., instalacjach c.o., wykonuje naprawy (regulacje) węzłów cieplnych oraz zabezpiecza awarie sieci ciepłowniczej, obsługując całodobowy numer alarmowy 993[36].

Pogotowie wodociągowo-kanalizacyjne działa na podobnych zasadach jak pogotowie ciepłownicze. Utrzymywane jest ze środków przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji, (na przykład w Warszawie jest to Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie Spółka Akcyjna) w celu usuwania awarii i naprawiania sieci oraz interwencji podczas problemów z wodą w budynkach mieszkalnych. Pogotowie to obsługuje numer alarmowy 994[37].

Obok systemów ratowniczych finansowanych ze środków publicznych, istnieją struktury utrzymywane z funduszy pozabudżetowych, które wyspecjalizowały się w pewnych rodzajach ratownictwa, często wymagających specyficznych kwalifikacji. Mowa tu o działaniach prowadzonym przez organizacje pozarządowe, czyli **ratownictwie społecznym**, które jest prowadzone przez **społeczne organizacje ratownicze**. Organizują one oraz prowadzą działania ratownicze bądź we własnym zakresie, bądź też współdziałają z jednostkami państwowymi. Ratownicy społeczni są świetnie wyszkoleni i przygotowani do udzielania szyb-

[34] https://pgedystrybucja.pl/spolka/aktualnosci/Centrala/pge-dystrybucja-unowoczesnila-obsluge-numeru-alarmowego-991 [dostęp: 12.05.2019].

[35] https://www.psgaz.pl/bezpieczenstwo [dostęp: 12.05.2019].

[36] https://energiadlawarszawy.pl/strefa-klienta/dla-odbiorcy/pogotowie-cieplownicze/ [dostęp: 12.05. 2019].

[37] https://www.mpwik.com.pl/ [dostęp: 12.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

kiej i fachowej pomocy, szczególnie w niesprzyjających i specyficznych warunkach, takich jak woda, góry, jaskinie, itd.

Wydarzenia ostatnich lat wykazały, iż w sytuacjach, gdy zawodzą wszelkie struktury organizacyjne, organy administracji rządowej i samorządowej nie radzą sobie z wykonywaniem swoich często podstawowych (ustawowych) obowiązków, to właśnie organizacje pozarządowe oraz działający w nich ratownicy społeczni jako pierwsi i często jedyni ratują życie i udzielają niezbędnej pomocy. Klasycznym już przykładem ogromnego zaangażowania w takie działania była powódź w 1997 r. i w 2001 r. Organizacje pozarządowe monitorowały potrzeby ludzi w zakresie żywności, wody pitnej, odzieży, leków i materiałów sanitarnych, rozpowszechniły i prowadziły zbiórkę darów na terenie całego kraju, a następnie prowadziły ich dystrybucję. Kilkuosobowe patrole monitorowały wały powodziowe, prowadząc ich obserwację zarówno w dzień jak i w nocy, patrole społeczne strzegły bezpieczeństwa majątku pozostawionego przez ewakuowanych powodzian, zapobiegano grabieżom sklepów i magazynów pozostawionych bez należytego zabezpieczenia[38].

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji szacuje, iż w Polsce w razie nieszczęścia na pomoc poszkodowanym może śpieszyć około 150 tysięcy ratowników, którzy rocznie uczestniczą w około 80 tysięcy akcji[39]. W roku 2002 ministerstwo podjęło próbę włączenia TOPR i GOPR w struktury powszechnego system ratowniczego. Zdaniem ministra nie było potrzeby dzielenia służb ratowniczych na ochotnicze i zawodowe. Jednakże ratownicy społeczni nie zaakceptowali tego pomysłu. Obawiali się przede wszystkim ograniczeń finansowych, które obecnie organizacje otrzymują od sponsorów. W 2001 r. TOPR na realizację zadania zleconego pod nazwą „ratowanie i poszukiwanie narciarzy i turystów w Tatrach" otrzymał od Głównego Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu 1,3 mln zł oraz 400 tys. zł tzw. środków inwestycyjnych na zakup sprzętu ratowniczego, skuterów, itd. Natomiast GOPR z budżetu państwa otrzymał 3 mln zł chociaż swoje potrzeby określił na około 5 mln zł[40].

Organizacje ratownicze prowadzące działalność w górach i na wodzie (GOPR, TOPR i WOPR) są obowiązane i uprawnione do:

1) organizowania pomocy oraz ratowania osób, w tym udzielania pomocy przedmedycznej;
2) organizowania oraz prowadzenia szkolenia służby ratowniczej;

---

38 Zob. szerzej A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)*, Zeszyt Problemowy TWO, nr 2, Warszawa 2003, s. 63 i dalej.

39 Z. Lentowicz, *Ratunek dla ratowników*, „Rzeczpospolita" z 2000 r., nr 221 z 21.09.2000 r.

40 www.tetry.ipx.pl/topr.php [dostęp: 17.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

3) ustalania programów kursów i szkoleń specjalistycznych z zakresu ratownictwa;
4) nadawania stopni ratowniczych oraz określania uprawnień do prowadzenia działań ratowniczych w zależności od posiadanych kwalifikacji;
5) programowania i prowadzenia profilaktycznej działalności w zakresie bezpieczeństwa osób;
6) stwierdzania zagrożeń bezpieczeństwa osób na swoim terenie działania.

Inne organizacje ratownicze mogą wykonywać obowiązki i uprawnienia ww. organizacji za zgodą ministra właściwego ds. wewnętrznych jeżeli:

1) obszar, na którym ma być prowadzona działalność ratownicza nie jest wystarczająco zabezpieczony przez stowarzyszenia ww. albo stowarzyszenia nie są w stanie go zabezpieczyć,
2) posiadają kadrę ratowników z uprawnieniami specjalistycznymi zweryfikowanymi prze GOPR, TOPR, WOPR,
3) posiadają siedzibę, własny sprzęt specjalistyczny, środki transportu i łączność,
4) wskażą źródło finansowania planowanej działalności,
5) przedstawią opinię co do celowości wykonywania obowiązków i uprawnień właściwego wojewody i organu administracji samorządowej, a w przypadku prowadzenia działalności na obszarze parku narodowego ponadto opinię dyrektora parku.

Dla lepszej koordynacji i współpracy z ratownictwem społecznym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał zarządzenie nr 18 z dnia 4 lipca 2000 r. *w sprawie powołania Rady ds. Ratownictwa Ochotniczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji*, które następnie zostało zmienione zarządzeniem nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 maja 2008 r.

Rada ds. Ratownictwa Ochotniczego stanowi forum wymiany informacji i doświadczeń Organizacji Ratownictwa Ochotniczego oraz opinii dotyczących rozwiązań legislacyjnych w zakresie ratownictwa ochotniczego.

W skład Rady wchodzą: 1) Przewodniczący Rady – Sekretarz Stanu lub Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedzialny za nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działem administracji rządowej – sprawy wewnętrzne w zakresie zarządzania kryzysowego, ratownictwa i obrony cywilnej oraz przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu; 2) członkowie Rady rekrutujący się spośród: a) Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, b) Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, c) Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego i jednostek stowarzyszonych, d) innych organizacji pozarządowych, zaproszonych przez Przewodniczącego Rady.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Rada może przedstawiać opinie i zajmować stanowiska w sprawach:
1) standaryzacji procedur szkolenia ratowników wolontariuszy,
2) ujednolicenia używanej w ratownictwie ochotniczym terminologii,
3) zbierania i upowszechniania informacji o Organizacjach Ratownictwa Ochotniczego,
4) zasad współpracy z organami administracji państwowej i samorządowej,
5) tworzenia mechanizmu koordynacji działań ratowniczych pomiędzy Organizacjami Ratownictwa Ochotniczego,
6) zasad uczestnictwa Organizacji Ratownictwa Ochotniczego w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym.

Podstawą działania organizacji pozarządowych, w tym ratowniczych są przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*[41], która reguluje ich funkcjonowanie jako podmiotów społecznych[42] oraz inne odrębne przepisy dotyczące określonej dziedziny ich funkcjonowania, w tym ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. *o kulturze fizycznej*[43] regulującej działalność stowarzyszeń kultury fizycznej, w tym Górskiego i Tatrzańskiego Pogotowia Ratunkowego.

Społeczne organizacje działają samodzielnie w wyznaczonych dziedzinach ratownictwa, lub współpracują z podmiotami publicznymi innych systemów ratowniczych, jak na przykład z systemem ratownictwa medycznego, bowiem w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego[44]. Jednakże warunkiem tej współpracy w ww. dziedzinie ratownictwa jest osiągnięcie gotowości operacyjnej w czasie nie dłuższym niż 30 minut od przekazania powiadomienia o zdarzeniu; dysponowanie ratownikami w liczbie niezbędnej do zapewnienia gotowości operacyjnej oraz dysponowanie środkami łączności niezbędnymi do zapewnienia tej gotowości[45].

Przeprowadzając typologię ratownictwa społecznego należy wziąć pod uwagę **specyfikę środowiska**, w jakim prowadzone są działania ratownicze. Można zatem wyróżnić takie dziedziny ratownictwa społecznego, w których organizacje działają samodzielnie, jak ratownictwo górskie, wodne, jaskiniowe, wysokościowe, lub też współdziałając z innymi podmiotami ratowniczymi, jak w przypadku ratownictwa medycznego, pożarowego, drogowego, czy powodziowego.

---

41 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.

42 Zob. A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie*, AON, Warszawa 2003, s. 31–32.

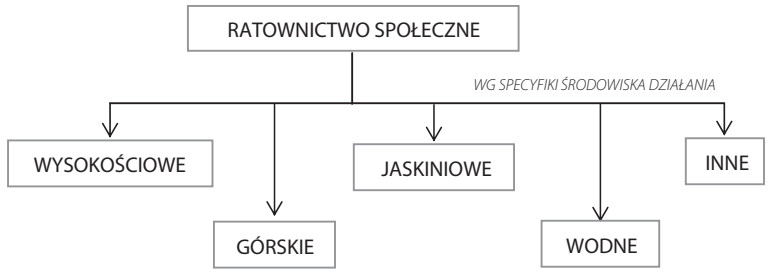
43 Obecnie: ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie*, Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857.

44 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410.

45 Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Rys. 7. Typologia ratownictwa społecznego wg specyfiki środowiska działań ratowniczych



Źródło: opracowanie własne.

Niektóre społeczne organizacje ratownicze mając na uwadze specyficzne potrzeby ratownicze, w swoich strukturach powołały tzw. **grupy ratownictwa specjalistycznego**. Grupy te, składające się z wyszkolonych ratowników-ochotników dysponujących fachowym sprzętem, są uruchamiane i zdolne do działania w bardzo krótkim czasie oraz często w bardzo trudnych warunkach. Grupy takie zostały powołane w Polskim Czerwonym Krzyżu, Ochotniczych Strażach Pożarnych oraz Związku Harcerstwa Polskiego.

Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych do działań ratowniczych jest pożyteczne i potrzebne zarówno ze względu na koszty prowadzonych szkoleń ratowników-ochotników, koszty działań ratowniczych, ale przede wszystkim ze względu na samą idee wykorzystania olbrzymiego potencjału ludzi, którzy dobrowolnie chcą nieść pomoc innym.

Ratownictwo komercyjne jest prowadzone przez podmioty, które w zamian za niesienie pomocy (ratunku) podbierają opłatę. Ten rodzaj ratownictwa dotyczy przede wszystkim ratowania mienia i innych dóbr materialnych. Przykładem takiego ratownictwa jest działalność Stacji Ratownictwa Chemicznego zajmujących się ratownictwem chemicznym, czy Polskiego Ratownictwa Okrętowego prowadzącego ratowanie mienia na morzu, a także często spotykanej na drogach Pomocy Drogowej.

Przedstawiona typologia ratownictwa z uwzględnieniem różnych kryteriów nie jest jednoznaczna i wyczerpująca, ponieważ wiele podmiotów ratowniczych specjalizuje się w wielu dziedzinach ratownictwa. Nakreślono jedynie ogólny jego zarys, mający na celu ułatwienie dalszej charakterystyki ratownictwa w Polsce.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

1.3. Podstawy prawne wybranych rodzajów ratownictwa

W sytuacji dnia codziennego dla reagowania na wypadki (zdarzenia) drogowe, kolejowe, awarie sieci elektrycznych czy wodociągowych, wszędzie tam gdzie życie i zdrowie człowieka jest lub może być zagrożone, wreszcie w celu ochrony mienia i środowiska, wyznaczono etatowe, wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie szybkiej i niezbędnej pomocy. Do nich zalicza się ratownictwo medyczne, czy też wszelkiego rodzaju pogotowia komunalne, o których była już mowa. Służby prowadzące tą działalność ratowniczą doskonale radzą sobie ze zdarzeniami, które nie zakłócają normalnego funkcjonowania społeczeństwa, nie zaburzają porządku dnia codziennego.

Jednakże niektóre zdarzenia mogą w sposób zdecydowany wykraczać poza jednostkowe przypadki (przybierać charakter masowy), mogą – ze względu na swoje nasilenie, rozmiar, czy częstotliwość występowania – bardzo komplikować i zakłócać normalny porządek społeczny. Stąd też obowiązkiem państwa i społeczeństwa jest powołanie i utrzymywanie takich sił ratowniczych (współdziałających ze sobą i innymi podmiotami), które funkcjonując w strukturze organizacyjnej różnych instytucji i organizacji rządowych i pozarządowych, będą tworzyć zintegrowany system ratowniczy, którego zadaniem będzie reagowanie na zagrożenia zarówno dnia codziennego, jak i nadzwyczajne, przez prowadzenie działań ratowniczych (przy użyciu wszystkich dostępnych sił i środków), mających na celu ratowanie życia i zdrowia oraz najistotniejszych wartości materialnych i niematerialnych. Podmioty te działają w określonym porządku prawnym, wykonując swe zadania zgodnie z wyznaczonymi w ustawach i aktach niższego rzędu zadaniami, obowiązkami i uprawnieniami. Celem tak stanowionego prawa jest określenie konkretnych ram działania dla poszczególnych podmiotów ratowniczych oraz zapobieganie sytuacjom, w których jakiś obszar aktywności człowieka, grupy społecznej i podmiotów państwowych byłby pozbawiony ochrony i obrony przez zagrożeniami, lub też działalność ratownicza byłaby dublowana przez wiele służb.

Zanim jednak przejdziemy do rozważań dotyczących integracji działań i systemów ratowniczych, wato dokonać charakterystyki poszczególnych **rodzajów działań ratowniczych**, przedstawiając ich ogólną definicję i wskazując podstawy prawne w oparciu o które funkcjonują. Szczegółowa charakterystyka wybranych systemów ratowniczych nastąpi w dalszych rozdziałach niniejszej publikacji.

Ratownictwo pożarowe polega na prowadzeniu działań w celu ochrony życia, zdrowia i mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstania pożaru. Ten obszar ratownictwa reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

przeciwpożarowej[46], która stanowi, że „Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
3) prowadzenie działań ratowniczych".

Prowadzenie działań nie byłoby możliwe bez wyspecjalizowanych jednostek ochrony przeciwpożarowej, do których ustawodawca zaliczył:

1) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;
   1a) jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej;
2) zakładową straż pożarną;
3) zakładową służbę ratowniczą;
4) gminną zawodową straż pożarną;
   4a) powiatową (miejską) zawodową straż pożarną;
5) terenową służbą ratowniczą;
6) ochotniczą straż pożarną;
7) związek ochotniczych straży pożarnych;
8) inne jednostki ratownicze.

Działalność Państwowej Straży Pożarnej reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*[47], w myśl której służba ta wykonuje przede wszystkim zadania w zakresie: 1) rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; 2) organizowania i prowadzenia akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; 3) wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze.

Wymienione ustawy uporządkowały problem zabezpieczenia przeciwpożarowego oraz powołały do życia w 1995 r. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, przez który rozumie się „integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń; system ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty,

[46] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.
[47] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych”[48]. Celem działania tego systemu jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez: walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi; ratownictwo techniczne; ratownictwo chemiczne; ratownictwo ekologiczne; ratownictwo medyczne; współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego i systemem powiadamiania ratunkowego oraz z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Szczegółową organizację KSRG reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*[49].

Ratownictwo powodziowe jest działaniem mającym na celu ochronę przed powodzią lub jej skutkami. W literaturze przedmiotu jest definiowane (analogicznie jak ratownictwo) jako „dziedzina bezpieczeństwa powszechnego oznaczająca działalność operacyjną na wszystkich poziomach zarządzania bezpieczeństwem państwa, we wszystkich stanach jego funkcjonowania, ukierunkowana na ochronę ludzi, a także mienia i środowiska w zakresie niezbędnym do ich przeżycia w wymiarach biologicznym i bytowo-kulturowym, w okolicznościach lub w związku z okolicznościami reagowania na zagrożenia w trybie niezwłocznym (natychmiastowym, pilnym), jako wyraz reagowania na zagrożenie powodziowe”[50]. Obowiązek organizowania ochrony przed powodzią zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne* jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej[51].

Mając na uwagę ustawowy zakres działań Państwowej Straży Pożarnej, w tym rozpoznawanie miejscowych zagrożeń oraz organizowanie i prowadzenia akcji ratowniczych w czasie ich zaistnienia, jest ona główną siłą ratowniczą w tym obszarze ratownictwa. Warto również dodać, że na poziomie lokalnym, zwłaszcza gminnym, nieocenioną rolę w tych działaniach realizują jednostki ochotniczej straży pożarnej. Potwierdzają to dane uzyskane z Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, z których wynika, że w roku 2010 podmioty ratownicze uczestniczyły w ok. 76,8 tys. interwencji związanych z akcją przeciwpowodziową oraz likwidacją zagrożeń powstałych w skutek opa-

[48] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.
[49] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.
[50] Zob. szerzej P. Gromek, M. Misterka, *Ratownictwo powodziowe w Polsce – założenia systemowe*, Zeszyty Naukowe SGSP, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016, nr 57(1), s. 29–42.
[51] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1566.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

dów deszczu. W głównej mierze tworzyły je zasoby Państwowej Straży Pożarnej – 20 tys. funkcjonariuszy i ochotniczych straży pożarnych – 60 tys. druhów[52].

Ratownictwo górnicze w ujęciu encyklopedycznym polega na niesieniu pomocy w kopalniach podczas katastrof[53]. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, choć nie precyzuje tego pojęcia, w art. 124 stanowi delegację dla ministra właściwego do spraw energii, w porozumieniu z ministrami właściwymi ds. wewnętrznych, środowiska i zdrowia dla „określenia organizacji, szczegółowych zadań i wymagań dla służb ratownictwa górniczego przedsiębiorcy oraz podmiotu zawodowo trudniącego się ratownictwem górniczym"[54]. I faktycznie rozporządzenie Ministra Energii w sprawie ratownictwa górniczego ukazało się 16 marca 2017 r., określiło ono że jednostkami ratownictwa mogą być podmioty zawodowo trudniące się ratownictwem górniczym, posiadające osobowość prawną oraz siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo mogą to być służby ratownictwa górniczego przedsiębiorcy, wyodrębnione w strukturach przedsiębiorcy dla jego własnych potrzeb, spełniające wymagania niezbędne do wykonywania czynności w zakresie ratownictwa górniczego, w szczególności dysponujące zastępami ratowniczymi i pogotowiami specjalistycznymi oraz sprzętem niezbędnym do wykonywania zadań[55].

Ratownictwo wodne polega na zapewnieniu warunków do udzielenia pomocy osobom potrzebującym, w tym pomocy przedlekarskiej w nagłych wypadkach na zbiornikach wodnych. Definicję ratownictwa wodnego precyzuje ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, która określa że jest to „prowadzenie działań ratowniczych, polegających w szczególności na organizowaniu i udzielaniu pomocy osobom, które uległy wypadkowi[56] lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na obszarze wodnym"[57].

Działania takie mogą prowadzić **ratownicy wodni**, czyli osoby posiadające wiedzę i umiejętności z zakresu ratownictwa wodnego i technik pływackich

---

52 Zob. szerzej P. Gromek, M. Misterka, *Ratownictwo powodziowe w Polsce – założenia systemowe*, Zeszyty Naukowe SGSP, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016, nr 57(1), s. 29–42.

53 *Encyklopedia PWN*, tom 3, Wyd. PWN, Warszawa 1999, s. 130.

54 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981.

55 Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 16 marca 2017 r. *w sprawie ratownictwa górniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1052.

56 **Wypadek**, zgodnie z ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych* – to nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które wystąpiło podczas pływania, kąpania lub uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych, którego następstwem może być naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia.

57 Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, Dz. U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1240.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

oraz inne kwalifikacje przydatne w ratownictwie wodnym i spełniające wymagania określone w ustawie z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*.

Ratownictwo górskie to niesienie pomocy w sytuacjach zagrażających zdrowiu i życiu osób, które uległy wypadkowi lub zaginęły w górach – tak to pojęcie definiuje Encyklopedia PWN[58]. Inną definicję spotykamy w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich*, która pod tym pojęciem rozumie „organizowanie i udzielanie pomocy osobom, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach oraz transportowanie zwłok z gór”[59]. Ponadto ww. ustawa wprowadza do obiegu prawnego pojęcie **ratownictwa narciarskiego**, pod pojęciem którego rozumie się „organizowanie i udzielanie pomocy osobom, które uległy wypadkowi[60] lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na zorganizowanych terenach narciarskich”.

Adekwatnie do tego oczywistego rozróżnienia ustawodawca posługuje się również pojęciem **ratownika górskiego i narciarskiego**. W tym pierwszym przypadku jest to osoba posiadająca uprawnienia ratownicze lub instruktorskie w zakresie ratownictwa górskiego oraz specjalistyczną wiedzę z zakresu technik ratownictwa górskiego i topografii obszaru, na którym działa dany podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego, i spełniającą wymagania określone w ustawie z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. Natomiast **ratownik narciarski** to osoba, która ukończyła szkolenie w zakresie transportu osób potrzebujących pomocy na zorganizowanych terenach narciarskich, organizowane przez podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego i spełniającą wymagania określone w ww. ustawie dla lekarza systemu, pielęgniarki systemu, ratownika medycznego realizujących doskonalenie zawodowe lub ratownika.

Ratownictwo morskie w ujęciu encyklopedycznym oznacza prowadzenie akcji ratowniczych w wypadkach morskich, przy udzielaniu pomocy z morza lub powietrza[61].

---

58 *Encyklopedia PWN*, tom 3, Wyd. PWN, Warszawa 1999, s. 130.

59 Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich*, Dz. U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1241 z późn. zm.

60 **Wypadek** – zgodnie z ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich* – to nagłe zdarzenie lub zachorowanie, którego następstwem jest naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia osoby przebywającej w górach lub na zorganizowanych terenach narciarskich.

61 *Encyklopedia PWN*, tom 3, Wyd. PWN, Warszawa 1999, s. 130.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Szczegółowe regulacje dotyczące organizacji ratownictwa na morzu wprowadza ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie morskim*, która stanowi, że zapewnienie działań mających na celu poszukiwanie i ratowanie życia na morzu, zgodnie z postanowieniami *Międzynarodowej konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim*, sporządzonej w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r., należy do organów administracji morskiej. W celu realizacji zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu tworzy się Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, zwaną dalej „Służbą SAR", która jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej[62]. Organizację Służby SAR uregulowano w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa*[63] oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych*[64].

Ratownictwo okrętowe to ogół czynności mających na celu niesienie pomocy w warunkach zagrożenia życia i mienia na morzu oraz likwidację skutków wypadków[65].

Ratownictwo lotnicze polega na prowadzeniu za pomocą odpowiednich metod akcji ratowniczych w wypadkach lotniczych[66]. Sposób organizacji tego ratownictwa określa ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*[67]. W myśl tego aktu prawnego obowiązki ratownicze spoczywają na zarządzającym lotniskiem, który jest obowiązany zapewnić ochronę przeciwpożarową lotniska, w tym znajdujących się na jego terenie obiektów budowlanych oraz zorganizować i zapewnić funkcjonowanie służby ratowniczo-gaśniczej wyposażonej w sprzęt specjalistyczny – w przypadku lotniska użytku publicznego, a także utrzymywać niezbędne środki ratownicze i przeciwpożarowe.

---

62 Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie morskim*, Dz. U. z 2011 r. Nr 228, poz. 1368.

63 Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa*, Dz. U. z 2012 r., poz 733.

64 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych*, Dz. U. z 2013 r., poz. 552.

65 http://www.progdynia.pl/ [dostęp: 13.05.2019].

66 A. Rejmak, *Ratownictwo lotnicze w Polsce*, AON, Warszawa 2001, s. 12.

67 Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*, Dz. U. z 2002 r. Nr 130, poz. 1112.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Omawiając podstawy prawne organizacji ratownictwa lotniczego, nie można nie wspomnieć o *Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym*, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., ratyfikowana przez Polskę 20 listopada 1959 r.[68]

Konwencja stanowi, że „Każde Umawiające się Państwo zobowiązuje się do zapewnienia takich środków pomocy statkom powietrznym w niebezpieczeństwie na jego terytorium, jakie uzna za możliwe w praktyce, oraz do zezwolenia, z zastrzeżeniem kontroli swoich własnych władz, właścicielom statków powietrznych lub władzom Państwa, w którym dany statek powietrzny jest zarejestrowany, na udzielenie takich środków pomocy, jakich wymagają okoliczności. Każde Umawiające się Państwo podejmując poszukiwania zaginionego statku powietrznego będzie brać udział w stosowaniu skoordynowanych środków, jakie mogą być co pewien czas zalecane na podstawie niniejszej Konwencji".

Ratownictwo drogowe obejmuje udzielanie pomocy medycznej ofiarom wypadków drogowych i/lub środkom transportowym, które uległy zniszczeniu. W pierwszym przypadku, pomoc udzielana jest w ramach Państwowego Ratownictwa Medycznego, łącznie z możliwością wykorzystania Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, w celu prowadzenia działań ratownictwa medycznego z powietrza. Jeżeli chodzi o niesienie pomocy osobom uwięzionym w pojazdach – przez dotarcie do poszkodowanych lub zagrożonych ludzi, udzielenie im kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz przekazanie zespołom Państwowego Ratownictwa Medycznego poza strefę zagrożenia – to jest to zadanie z zakresu ratownictwa technicznego realizowanego w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Natomiast w sytuacji, gdy w wyniku wypadku komunikacyjnego[69] lub kolizji drogowej[70] ucierpiały jedynie przedmioty materialne, obowiązkiem jej uczestnika, zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* jest niezwłocznie usunąć pojazd z miejsca wypadku, aby nie powodował zagrożenia lub tamowa-

---

[68] *Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym*, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz. U. z dnia 26 czerwca 1959 r.

[69] **Wypadek**, zgodnie z art. 177 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 oraz z 2018 r., poz. 20, 305 i 663) to „zdarzenie mające miejsce w ruchu lądowym, spowodowane poprzez nieumyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa obowiązujących w tym ruchu, którego skutkiem jest śmierć jednego z uczestników lub obrażenia ciała powodujące naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż 7 dni".

[70] Kolizja drogowa nie została spenalizowana wprost w żadnym akcie prawny, jednakże art. 86 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114) stanowi: „§ 1. Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, **powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym**, podlega karze grzywny" (wytłuszczenie Autor). Potocznie przyjmuje się, że jest to wypadek bez ofiar.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

nia ruchu, jeżeli nie ma zabitego lub rannego[71]. Holowaniem rozbitego pojazdu z miejsca zdarzenia zajmują się komercyjne podmioty działające w ramach usługi pomocy drogowej.

Ratownictwo kolejowe polega na realizacji dwojakiego rodzaju działań ratowniczych. Po pierwsze należy ratować życie i zdrowie pasażerów i osób biorących udział w zdarzeniu kolejowym, pod drugie należy usuwać infrastrukturę kolejową, która uległa zniszczeniu w wyniku wypadku kolejowego. W przypadku tego pierwszego przypadku system ratownictwa opiera się na systemie państwowego ratownictwa medycznego oraz działaniach Państwowej Straży Pożarnej. W drugim przypadku do usuwania sutków wypadków kolejowych zostały powołane zespoły Kolejowego Ratownictwa Technicznego, będącego w zarządzie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. W skład takich zespołów wchodzą: Specjalne Pociągi Ratownictwa Technicznego (SPRT) oraz Pociągi Ratownictwa Technicznego (PRT).

Jednostka składająca się z ponad 500 pracowników, jest podzielona na 20 zespołów, które tworzą 10 Specjalnych Pociągów Ratownictwa Technicznego (SPRT – Warszawa, Łódź, Skarżysko Kamienna, Rzeszów, Sosnowiec, Tczew, Bydgoszcz, Poznań, Stargard Szczeciński) oraz kolejnych 10 Pociągów Ratownictwa Technicznego (PRT – Siedlce, Białystok, Lublin, Kraków, Tarnowskie Góry, Zawiercie, Iława, Opole, Czerwieńsk, Białogard). Załoga Specjalnego Pociągu Ratownictwa Technicznego liczy 29 pracowników, natomiast załogę Pociągów Ratownictwa Technicznego stanowi 21 pracowników. Do ich zadań należy usuwanie skutków wypadków na liniach kolejowych, usuwanie skutków zdarzeń kolejowych, które spowodowały zagrożenia i utrudnienia w ruchu kolejowym, nie będących skutkiem wypadków kolejowych oraz transport uszkodzonych w wyniku awarii technicznych pociągów. Lokalizacja zespołów pozwala na szybkie i skuteczne podjęcie działań ratowniczych[72].

Ratownictwo radiacyjne jest działaniem mającym na celu ograniczenie źródeł promieniowania stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, mienia i środowiska oraz likwidację zdarzenia radiacyjnego.

Szczegółowe regulacje w tej dziedzinie ratownictwa znajdują się w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*[73], która to wprowadza pojęcie działań interwencyjnych, mających na celu zapobieganie narażaniu lub zmniejszaniu narażenia ludzi w wyniku zdarzenia radiacyjnego, polegających na oddziaływaniu na źródło promieniowania jonizującego, źródło skażeń promieniotwór-

[71] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. z 2018 r., poz. 1990, 2244, 2322; z 2019 r., poz. 53, 60, 730, 752.

[72] https://strazacki.pl/artyku%C5%82y/ratownicy-na-szynach [dostęp: 15.05.2019].

[73] Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

czych, drogi rozprzestrzeniania tych skażeń oraz na ludzi[74]. Do ww. działań zalicza się takie czynności, jak: ewakuację; nakaz pozostania w pomieszczeniach zamkniętych; podanie preparatów ze stabilnym jodem; zakaz lub ograniczenie: spożywania skażonej żywności i skażonej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, żywienia zwierząt skażonymi środkami żywienia zwierząt i pojenia skażoną wodą oraz wypasu zwierząt na skażonym terenie; czasowe lub stałe przesiedlenie ludności. Warto również dodać, że koszty działań interwencyjnych i usuwania skutków zdarzenia radiacyjnego są pokrywane przez jednostkę organizacyjną, z której przyczyny powstało zdarzenie radiacyjne.

Ratownictwo chemiczne to działalność organizacyjno-techniczna zmierzająca do zapobiegania awariom chemicznym, a w przypadku ich powstania, w sposób zorganizowany, wyuczony i bezwypadkowy, ratowania poszkodowanych i zagrożonych, likwidowania awarii chemicznych i ich skutków[75]. Obejmuje zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie technik ratowniczych niezbędnych do ratowania środowiska oraz wszelkich innych czynności podejmowanych w celu ratowania życia i zdrowia ludzi w wyniku likwidacji bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez toksyczne środki przemysłowe lub inne niebezpieczne materiały chemiczne[76]. Ochrona środowiska przed poważną awarią, zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* oznacza zapobieganie zdarzeniom mogącym powodować awarię oraz ograniczanie jej skutków dla ludzi i środowiska[77].

Mając powyższe na uwadze, podmiot prowadzący zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku w razie wystąpienia awarii przemysłowej jest obowiązany przede wszystkim do: natychmiastowego zawiadomienia o tym fakcie właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska; niezwłocznego przekazania ww. organom wszystkich niezbędnych informacji o okolicznościach awarii przemysłowej oraz o niebezpiecznych substancjach z nią związanych oraz o podjętych działaniach ratunkowych i zmierzających do ograniczenia jej skutków.

Podjęcie działań operacyjno-ratowniczych należy do właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej we współpracy z podmiotem prowadzącym zakład. Zarówno prowadzący zakład, jak i właściwy organ PSP opracowują plan operacyjno-ratowniczy, na podstawie którego w razie zagrożenia awarią przemysłową lub jej wystąpienia prowadzą działania ratownicze.

---

74 Tamże.

75 A. Wojnarowski, *Rys historyczny Ratownictwa Chemicznego w Polsce*, „Ratownictwo polskie" nr 4 z 1998 r.

76 J. Konieczny, J. Ranecki, *Ratownictwo chemiczno-medyczne*, Poznań–Warszawa 2007, s. 52.

77 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Ratownictwo medyczne zostało utworzone „w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego" jak czytamy w ustawie z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*[78], w której szczegółowo określono zadania oraz strukturę organizacyjną tego systemu ratowniczego.

Omówione rodzaje działań ratowniczych nie w pełni wyczerpują wszystkie obszary ratownictwa funkcjonujące w Polsce, niemniej skupiono się na tych, w których prowadzone są najczęściej działania ratownicze.

[78] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

II. INTEGRACJA SYSTEMÓW RATOWNICZYCH POD ZWIERZCHNICTWEM ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Przedstawiona typologia ratownictwa skłania do refleksji, że w Polsce funkcjonuje co najmniej kilka systemów ratowniczych, których organizatorzy są odpowiedzialni za poszczególne rodzaje działań ratowniczych. Przy dużych i skomplikowanych operacjach ratowniczych bierze udział znaczna liczby podmiotów ratowniczych, każdy wg swojego ustawowo określonego zakresu działania. Powoduje to potrzebę integracji działań ratowniczych oraz takie ich usystematyzowanie, aby kompetencje podmiotów ratowniczych się nie pokrywały, a w razie działań rzeczywistych wzajemnie sobie nie przeszkadzały, paraliżując skuteczność prowadzonych akcji ratowniczych. Stąd też integracja działań ratowniczych ma na celu tworzenie całości z poszczególnych części (podsystemów) ratowniczych, tak aby osiągnąć efekt **zintegrowanego systemu ratowniczego**, którego zasięg będzie obejmował cały kraj i będą w nim uczestniczyły wszystkie podmioty ratownicze. Mając powyższe na uwadze, warto zastanowić się nad następującymi problemami: po pierwsze czy możliwe jest: prawne, funkcjonalne, organizacyjne i logistyczne – funkcjonowanie jednego uniwersalnego zintegrowanego systemu ratowniczego? Po drugie, kto i na jakim poziomie zarządzania państwem ma tej integracji dokonać?

2.1. Założenia integracji systemów ratowniczych

Podejmując próbę odpowiedzi na powyższe pytania warto zacząć od refleksji terminologicznej dotyczącej samego pojęcia zintegrowany system ratowniczy. Po pierwszy, choć w literaturze przedmiotu można się z nim spotkać, jak na przykład w książce A. Ferenc: *Zintegrowany system ratowniczy w Polsce*, to definicji tego pojęcia nie znajdziemy. Autorka posługuje się jedynie pojęciem **ratow-**

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

nictwo zintegrowane, które ujmuje jako „odrębna praktyczna dyscyplina wiedzy (nauka praktyczna), korzystająca z dorobku medycznych, chemicznych, humanistycznych, technicznych, organizacji i zarządzania – tworząca teorię i praktykę optymalnych działań ratowniczych w przypadkach nagłych stanów zagrożenia życia i nadzwyczajnych zagrożeniach występujących w następstwie wypadków i katastrof cywilizacyjno-środowiskowych i klęsk żywiołowych, kompleksowo gromadząca wiedzę obejmującą zagadnienia analizy zagrożeń, warunków i organizacji pracy, technik i metod zapobiegania stratom”[1]. W takim ujęciu należy traktować to pojęcie w znaczeniu dorobku teoretycznego, a nie jako praktyczną część działania państwa na rzecz bezpieczeństwa jego obywateli.

Można również spotkać się z określeniem zintegrowany system ratownictwa medycznego, lub w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, czy też społecznych organizacji ratowniczych działających w obszarze ratownictwa górskiego czy wodnego.

Stąd też mając na uwadze dokonaną typologię ratownictwa pod względem rodzaju działań ratowniczych, podmiotu odpowiedzialnego czy obszaru terytorialnego, nie jest celowym i właściwym rozciąganie tego pojęcia na całość działań ratowniczych prowadzonych w skali kraju. Poprawnie można mówić o **zintegrowanym dziedzinowo systemie ratowniczym**, patrząc przez pryzmat zakresu działania danego podsystemu. Przykładem takiej integracji dziedzinowej jest system powiadamiania ratunkowego, integrujący w jednym centrum powiadamiania ratunkowego cztery podstawowe numery alarmowe: 112, 997, 998 oraz 999 oraz inne, które mogą przyłączyć się do systemu. Ponieważ każdy z przywołanych numerów alarmowych jest obsługiwany przez inny podmiot ratowniczy, można zatem powiedzieć o integracji tych instytucji w ramach ww. systemu.

Patrząc z kolei na obszar organizacji działań ratowniczych można mówić o **zintegrowanym regionalnie systemie ratowniczym**, przyjmując za punkt odniesienia województwo jako region organizacji działań ratowniczych. Właśnie w takim znaczeniu w niniejszej publikacji rozumie się omawiane powyżej pojęcie.

Warto poczynić w tym momencie jeszcze jedną ważną uwagę. Mianowicie o integracji działań – nie tylko ratowniczych – można mówić w przypadku systemu zarządzania kryzysowego, który, po doświadczeniach powodzi z 1997 r. zaczął być budowany od początku lat 2000, by przybrać postać określoną ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*[2]. System ten, przewidziany do zapobiegania i reagowania na sytuacje kryzysowe, a następnie przywraca-

[1] A. Ferenc, *Zintegrowany system ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2006, s. 14.

[2] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 87, poz. 590 z późn. zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

nia stanu pierwotnego, w praktyce życia społecznego opiera się na systemach funkcjonalnych poszczególnych służb ratowniczych, najczęściej zespolonych pod zwierzchnictwem naczelnych, centralnych bądź terenowych organów administracji publicznej, co daje efekt zintegrowania poszczególnych podsystemów.

2.2. Integracja podmiotów ratowniczych w ramach zarządzania kryzysowego

Impulsem do organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce były wydarzenia związane z powodzią, która nawiedziła południowo-zachodnie rejony naszego państwa w lipcu 1997 r. Żywioł, określany mianem „powodzi dwustulecia", obnażył katastrofalny stan przygotowania państwa do działania w sytuacji kryzysu, co podkreślone zostało m.in. w *Raporcie o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*[3] opracowanym przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, a także w *Informacji o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*[4] opracowanym przez Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

Struktury odpowiedzialne za organizację i koordynację działań ratowniczych w rzeczywistości powodziowej wykazały się wielką niewydolnością, co szczególnie widoczne było na przykładzie obrony cywilnej, począwszy od szczebla gminnego, po szczebel centralny. Ocenę działań tej instytucji w pełni oddają słowa raportu BBN: *mało widoczna*, *niewystarczające umiejętności działania*, *brak treningu*, *działania sparaliżowane* (…). Wśród służb biorących udział w akcji szczególną sprawnością działania wykazały się wojsko oraz policja, które działały bardzo sprawnie, a na szczególną pochwałę zasługiwała mobilność, rzetelność oraz niekonwencjonalność działań.

Konsekwencją zaistniałej sytuacji było rozpoczęcie procesu reorganizacji obrony cywilnej, co doprowadziło na szczeblu centralnym do połączenia stanowiska Szefa Obrony Cywilnej Kraju ze stanowiskiem Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w 2000 r.

W terenie na szczeblu województwa przemianowano dotychczasowe wojewódzkie inspektoraty obrony cywilnej działające w strukturach urzędów wojewódzkich na wydziały zarządzania kryzysowego. Na szczeblu powiatu utworzono

---

[3] Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Warszawa 1997.

[4] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa, wrzesień 2003.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

wydziały zarządzania kryzowego działające w strukturach starostwa powiatowego, natomiast na szczeblu gminy jednoosobowe stanowiska do spraw zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i obrony cywilnej[5].

Organizacja systemu zarządzania kryzysowego oparta została na kilku podstawowych zasadach dotyczących:

1. **Prymatu układu terytorialnego**, kładącego nacisk na horyzontalną organizację organów władzy, ukształtowaną na trójstopniowym podziale kraju (powiat, województwo, kraj), w którym układ branżowy (resortowy) pełni jedynie rolę pomocniczą.
2. **Jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za utrzymanie gotowości systemu**, polegającego na zmianie znaczenia ciał kolegialnych z decyzyjnej na doradczo-opiniodawczą, których zadaniem jest wspomaganie decydenta w podejmowaniu decyzji.
3. **Adekwatności charakteru oraz rozmiaru zagrożenia**, co oznacza, iż odpowiedni szczebel administracji publicznej reaguje na zagrożenie, (np. wójt, a nie wojewoda, na lokalne podtopienie).
4. **Powszechności reagowania kryzysowego**, oznaczającego włączenie wszystkich podmiotów działających na danym terenie: obywateli, organizacji pozarządowych, służb, inspekcji, straży.
5. **Kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy** sprawujące władzę administracji publicznej, tj. wójta, starosty, wojewody, ministra, premiera.

Punktem wyjścia oraz podstawą prawną do tworzenia systemu zarządzania kryzysowego była ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*[6], która nałożyła na poszczególne organy administracji publicznej zadania w zakresie zarządzania kryzysowego oraz określiła strukturę organizacyjną całego systemu.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zawarte zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*[7] oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2003 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiato-*

---

5 Zob. szerzej: W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 78.

6 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

7 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

wego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania[8].

Na podstawie wymienionych aktów prawnych powołane zostały zespoły reagowania kryzysowego na szczeblu gminy, powiatu, województwa i kraju oraz centra zarządzania kryzysowego. Jednakże oba dokumenty zostały uchylone w 2007 r., w związku z wejściem w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz towarzyszących jej aktom wykonawczym.

Ustawa właściwa, uchwalona 26 kwietnia 2007 roku, reguluje ww. obszar w następujący sposób: „Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”[9].W stosunku do wcześniejszych regulacji, ustawa nie wprowadziła radykalnych zmian, jednakże dokonała korekty w nazewnictwie, zmieniając zespoły reagowania kryzysowego na zespoły zarządzania kryzysowego.

Organizacja struktury zarządzania kryzysowego została ujednolicona na terenie całego kraju, obejmując swym zasięgiem poziom krajowy, wojewódzki, powiatowy oraz gminny.

Organem opiniodawczo-doradczym dla decydentów systemu są kolegialne zespoły zarządzania kryzysowego funkcjonują obligatoryjnie na każdym z poziomów. Zasady ich powoływania oraz funkcjonowania reguluje przedmiotowa ustawa, natomiast zakres zadań jest zależny od szczebla administracji publicznej na którym działa.

Obok zespołów zarządzania kryzysowego, stałymi organami o charakterze sztabowym są **centra zarządzania kryzysowego** (CZK) organizowane są na poszczególnych poziomach zarządzania kryzysowego, z uwzględnieniem roli i zadań jakie przypisane są poszczególnym organom decyzyjnym[10]. W zależności od tego na jakim poziomie organizacyjnym działają, spełniają istotną rolę w tworzeniu i funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego. Warto zwró-

---

[8] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2003 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, Dz. U. z 2002 r. Nr 210, poz. 2038.

[9] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 87, poz. 590 z późn. zm.

[10] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

cić uwagę, że centra zarządzania kryzysowego na poziomie gminy tworzone są w sposób fakultatywny. Wynika to między innymi z deficytu kadrowego, jaki występuje w tych jednostkach administracji samorządowej, a także rozmiaru i charakteru zagrożeń mogących wystąpić na danym terenie. Warto również podkreślić, iż substytutem tych komórek organizacyjnych zarządzania kryzysowego są stanowiska dowodzenia Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, pełniące całodobowe dyżury.

Głównym zadaniem centrum jest zbieranie i analiza informacji uzyskanych z systemów monitorowania i wykrywania zagrożeń oraz ciągła współpraca z ośrodkami reagowania poszczególnych resortów, instytucji i służb.

Centra powinny pracować nieustannie przez całą dobę podczas wszystkich etapów zarządzania i bezwzględnie muszą być włączone w system łączności, zarówno w układzie poziomym, jak i pionowym, dający możliwość wymiany informacji z jednostkami administracji publicznej wyższego i niższego szczebla oraz służbami ratowniczymi.

Na poziom pracy centrum decydujący wpływ ma przede wszystkim wyposażenie techniczne, które warunkuje efektywność i zakres funkcji realizowanych przez centrum.

Zwrócić uwagę należy, iż centra są etatowymi komórkami organizacyjnymi funkcjonującymi w strukturach administracji publicznej, ich działanie jest permanentne, tzn. prowadzą stałe dyżury oparte o zasadę zmianowości. Siedziba centrum powinna być odpowiednio oznakowana, a jego lokalizacja podana do publicznej wiadomości, tak aby wszyscy mieszkańcy posiadali informacje o działalności centrum.

Z kolei **komórki do spraw zarządzania kryzysowego** są powołane do merytorycznej realizacji zadań wynikających z regulacji prawnych obowiązujących w obszarze bezpieczeństwa. Nie posiadają one ujednoliconej struktury organizacyjnej, etatowej, również ich nazwy nie zostały ujednolicone obligatoryjnie. Funkcjonują one w strukturach organizacyjnych urzędu gminy, starostwa powiatowego oraz urzędu wojewódzkiego, a podlegają bezpośrednio odpowiednio wójtowi, staroście, wojewodzie. Utworzone zostały w drodze administracyjnej w 1998 r. na bazie wojewódzkich i miejskich inspektoratów obrony cywilnej, a ich struktura organizacyjna oraz zakres merytoryczny zależy od szczebla administracji na którym funkcjonują.

Na poziomie gminy problematyka zarządzania kryzysowego przypisana jest stanowisku do spraw zarządzania kryzysowego, a zakres merytorycznym tego stanowiska obejmuje znacznie więcej spraw, niż tylko związanych z zarządzaniem kryzysowym, np. dotyczy ochrony informacji niejawnych i prowadzenia kancelarii tajnej, ochrony przeciwpożarowej i zasad BHP. Na szczeblu powiatu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

są to wydziały lub komórki zarządzania kryzysowego, których struktura organizacyjna nie została przyjęta obligatoryjnie i różni się w zależności od powiatu (jego obszaru, ilości mieszkańców, rodzajów zagrożeń).

Na szczeblu województwa funkcjonują wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego o rozbudowanej strukturze organizacyjnej i etatowej, które realizują trzy grupy zadań dotyczących: zarządzania kryzysowego; spraw obronnych; obrony cywilnej. Wydziały są merytorycznie odpowiedzialne nie tylko za problematykę zarządzania kryzysowego, ale wszelkich spraw związanych z bezpieczeństwem. Dlatego są jednym z głównych podmiotów, na których ciąży obowiązek sprawnego i efektywnego działania w sytuacji kryzysowej. Na nich też spoczywa obowiązek informowania o zagrożeniach oraz edukowania społeczeństwa zamieszkującego dany region o sposobach zachowania się w sytuacji różnych zagrożeń, które mogą wystąpić na administrowanym terenie.

2.3. Rola organów naczelnych administracji rządowej w ratownictwie

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa polskiego. Obowiązkiem tym, zgodnie z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. została obarczona Rada Ministrów, która *zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny*, a także *zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa* oraz *koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej*[11].

Zapewnia, czyli zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN – gwarantuje, upewnia, ręczy, oświadcza, że coś jest lub będzie na pewno[12]. Zatem Rada Ministrów, a konkretnie wchodzący w jej skład członkowie: prezes, wiceprezesi oraz ministrowie oraz pośrednio wojewodowie, jako przedstawiciele RM w terenie, powinni gwarantować obywatelom, że zadania które realizują mają na celu ochronę i obronę życia, zdrowia i mienia, a także środowiska przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Stojący na czele Rady Ministrów Prezes upoważniony jest do koordynacji i kontroli pracy jej członków oraz nadzoru nad samorządem terytorialnym, tym samym posiada moc egzekwowania wykonywania zadań postawionych przed ministrami, wojewodami oraz przedstawicielami samorządu terytorialnego.

Przy Radzie Ministrów, zgodnie z ustawą o zrządzaniu kryzysowym tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniodawczo-dorad-

[11] Art. 146 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

[12] https://sjp.pwn.pl/slowniki/zapewnia%C4%87.html [dostęp: 19.06.2018].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

czy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego Tryb pracy tego zespołu określa stosowne zarządzenie Prezesa Rady Ministrów[13], natomiast w jego skład wchodzą jako przewodniczący – Prezes Rady Ministrów; jego zastępcami są Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych, a członkami minister właściwy do spraw administracji publicznej; Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany[14]. Na uwagę zasługuje również fakt, iż w zależności od potrzeb, skład tego zespołu może być powiększony – na prawach członka – o inne organy administracji rządowej, jeżeli zostaną wyznaczenie przez przewodniczącego, a wśród nich są między innymi ministrowie kierujący innymi resortami, a także zwierzchnicy wiodących służb, inspekcji i straży działających w Polsce. Już tylko na tej podstawie można mówić o zintegrowaniu głównych podmiotów odpowiedzialnych za system bezpieczeństwa narodowego w rękach Prezesa Rady Ministrów, a tym samym pośredniej integracji systemów ratowniczych funkcjonujących w ujęciu resortowym (pionowym).

Wśród działów administracji rządowej, które mają szczególne znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa, zwłaszcza w jego wymiarze wewnętrznym, na szczególne wyróżnienie zasługują: **administracja publiczna**, która obejmuje sprawy między innymi przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz planuje i organizuje system powiadamiania ratunkowego na terenie kraju, a także nadzoruje i koordynuje jego funkcjonowanie oraz **sprawy wewnętrzne**, w tym: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; zarządzania kryzysowego; obrony cywilnej; ochrony przeciwpożarowej; nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym[15]. Dlaczego mają szczególne znaczenie? Patrząc przez pryzmat zagrożeń niemilitarnych, które z większym lub mniejszym prawdopodobieństwem mogą wystąpić na terenie Polski, a wśród nich klęski naturalne, awarie techniczne, zdarzenia radiacyjne czy zamachy terrorystyczne, to właśnie w tych działach administracji rządowej mieszczą się zadania związane z zapobieganiem, reagowaniem i usuwaniem skutków ich wystąpienia.

Niezmiernie istotny jest również fakt, że minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór między innymi nad działalnością Policji, Straży

---

13 Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. *w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, Monitor Polski z 2014 r., poz. 926.

14 Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 87, poz. 590 z późn. zm.

15 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Obrony Cywilnej Kraju, a także społecznych organizacji ratowniczych, takich jak Górskie i Tatrzańskie Pogotowie Ratunkowe oraz Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Oznacza to, że w jednym organie administracji rządowej skupione są główne publiczne i społeczne służby ratownicze.

Połączenie w jednej tece ministerialnej dwóch działów: spraw wewnętrznych i administracji potęguje dodatkowo efekt integracji, co znacząco wpływa na efektywność działania całego resortu.

Warto ponadto dodać, że realizacja ustawowych zadań wymaga współpracy z innymi naczelnymi organami, jak choćby nawet w zakresie zdrowia, czy ochrony środowiska, a także z centralnymi organami administracji rządowej, podlegającymi bądź pod Prezesa Rady Ministrów, bądź pod danego ministra. Stąd też w niektórych aktach prawnych regulujących zakres odpowiedzialności naczelnych i centralnych organów administracji rządowej można znaleźć zapis: podczas zdarzenia (*tu wymienia się rodzaj zdarzenia*) powodującego zagrożenie o zasięgu krajowym **akcją likwidacji** zagrożenia i usuwania skutków zdarzenia **kieruje minister** właściwy do spraw (*tu wymienia się konkretny dział administracji rządowej*) **przy pomocy** (*tu wymienia się konkretny centralny urząd administracji rządowej*).

2.4. Integracja działań ratowniczych w województwie, powiecie i gminie

Województwo

Przedstawicielem Rady Ministrów w terenie jest wojewoda. Do niego, zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*[16] należy zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierowanie ich działalnością „w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach". Warto również dodać, iż do wojewody należy ocena stanu zabezpiecze-

[16] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

nia przeciwpowodziowego, wykonywanie zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego[17].

Wojewoda również zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej, jeżeli stan klęski wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone go jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP.

To wojewoda zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*[18] na obszarze województwa określa zadania krajowego systemy ratowniczo-gaśniczego, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje realizację postawionych zadań, a w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem.

To także wojewoda, działają na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, podczas zdarzenia radiacyjnego powodującego zagrożenie o zasięgu wojewódzkim kieruje akcją likwidacji zagrożenia i usuwania skutków, we współpracy z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym[19]. Warto również dodać, że w sytuacji prowadzenia działań interwencyjnych związanych z zagrożeniem radiacyjnym, wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań.

Do wojewody należy również ochrona środowiska przed poważnymi awariami, co oznacza zapobieganie zdarzeniom mogącym powodować awarię oraz ograniczanie jej skutków dla ludzi i środowiska. Obowiązek ten nakłada ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*[20], która określa w art. 246. ust.1, że „w razie wystąpienia awarii wojewoda, przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, podejmie działania i zastosuje środki niezbędne do usunięcia awarii i jej skutków, określając w szczególności związane z tym obowiązki organów admi-

---

17 Tamże.

18 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

19 Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18.

20 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 *Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

nistracji i podmiotów korzystających ze środowiska", a o podjętych działaniach informuje marszałka województwa.

To w końcu wojewoda, jako szef obrony cywilnej województwa na mocy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP*, kieruje oraz koordynuje przygotowania i realizację przedsięwzięć obrony cywilnej na administrowanym przez siebie terenie[21].

Do niego należy także planowanie, organizowanie i koordynowanie systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz nadzór nad prawidłowym jego funkcjonowaniem na terenie województwa na mocy ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*[22], a także tworzy centrum powiadamiania ratunkowego zgodnie z ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego* oraz zapewnia skuteczność jego działania[23].

Mając na uwadze przedstawioną strukturę organizacyjną zarządzania kryzysowego, warto dodać, że wojewoda odpowiadając za poziom bezpieczeństwa na administrowanym przez siebie terenie oraz realizację różnorodnych zadań w tym obszarze korzysta z pomocy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, którego jest przewodniczącym. W skład zespołu wchodzi kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Członkiem zespołu jest także szef wojewódzkiego sztabu wojskowego oraz może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa[24].

Uwagę należy zwrócić na określenie **kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich**, które wiąże się z wojewodą, wykonującym w województwie władzę administracji o odpowiedzialności ogólnej.

---

[21] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP*, Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 oraz Rozporządzenia RM z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju*, *szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.

[22] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.

[23] Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

[24] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 87, poz. 590 z późn. zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Administracja zespolona podlega wojewodzie w sposób dwustopniowy: w pełnym stopniu podległość ta znajduje wyraz w instytucji urzędu wojewódzkiego, czego przykładem jest wydział bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, będący komórką wewnętrzną urzędu wojewódzkiego oraz centrum powiadamiania ratunkowego, funkcjonujące w strukturze tego urzędu, chyba że wojewoda powierzy jego organizację innemu podmiotowi.

W stopniu pośrednim, na zasadzie zwierzchnictwa wojewody w stosunku do służb, inspekcji i straży, np. policji, państwowej straży pożarnej, inspekcji nadzoru budowlanego[25].

Odmiennym pojęciem jest administracja niezespolona, będąca wyodrębnioną (nie zespoloną z urzędem wojewody) terenową administracją specjalną, podległą bezpośrednio ministrom lub centralnym organom administracji rządowej. Do takiej administracji zaliczymy na przykład graniczne inspekcje sanitarne, graniczne i powiatowe inspekcje weterynaryjne, inspekcje ochrony środowiska, urzędy celne, administrację skarbową, urzędy skarbowe, urzędy celno – skarbowe, urzędy górnicze, straż graniczną, terenowe organy administracji wojskowej (WKU, WSzW), administrację leśną i inne.

Podsumowując, to zatem w rękach wojewody, po pierwsze, znajdują się wszelkie informacje o tym co dzieje się na terenie województwa spływające do wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego, po drugie, wojewoda posiada moc prawną reagowania na pojawiające się zagrożenia, ponieważ nadzoruje, kieruje, koordynuje i realizuje zadania w zakresie bezpieczeństwa, po trzecie jest zwierzchnikiem organów administracji zespolonej, ma moc władczą nad nimi, co pozwala na integrację służb ratowniczych w ramach odpowiedzialności jednego organu administracji rządowej szczebla terytorialnego.

Powiat

Powiat zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*[26] wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. edukacji publicznej, kultury i ochrony dóbr kultury, ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do zadań publicznych

[25] Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 103–104.

[26] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służ, inspekcji i straży.

Rada powiatu będąca organem powiatu, może stanowić prawo miejscowe w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy[27]. Ponadto rada powiatu, na mocy ustawy o stanie klęski żywiołowej, dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu. Poza tym rada przynajmniej raz w roku otrzymuje od komendanta powiatowego PSP informację o stanie bezpieczeństwa ochrony przeciwpożarowej oraz zagrożeniach pożarowych powiatu.

Kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży jest **starosta**. Starosta zatwierdza programy działania służb, inspekcji, straży, uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na terenie powiatu oraz w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek. W przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, przewodniczący zarządu powiatu, czyli starosta może wydać komendantowi powiatowemu PSP polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia[28]. Starosta jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w powiecie jest przełożonym komendantów powiatowych PSP, Policji, inspekcji nadzoru budowlanego oraz jednostek przekazanych mu do dyspozycji przez właściwy organ do wykonania zadań na terenie powiatu. Ze względu na umiejscowienie na terenie powiatu służb, inspekcji i straży, których zwierzchnikiem jest starosta, szczebel powiatu jest uznawany za pierwszy i podstawowy poziom wykonawczy (reagowania) w sytuacji kryzysowej. Można zatem mówić o integracji działań ratowniczych, jednakże nie jest to taka integracja jak na poziomie województwa, ponieważ brak w tym systemie elementów ratownictwa medycznego, mającego kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa mieszkańców.

Natomiast w czasie stanu klęski żywiołowej starosta ma obowiązek – zgodnie z ustawą *o stanie klęski żywiołowej* – kierowania działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia. W celu

[27] Tamże.

[28] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

zapobieżenia sytuacjom kryzysowym starosta może również wystąpić z wnioskiem o pomoc do innych jednostek organizacyjnych działających na terenie powiatu. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlegają jednostki organizacyjne. Starosta może wydawać także polecenia wiążące wójtom, a w sytuacji gdy wójt jest niezdolny do kierowania lub niewłaściwie kieruje działaniami, starosta może wnioskować do wojewody o zawieszenie uprawnień wójta.

Starosta kieruje wyżej wymienionymi działaniami przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego[29], który przejął kompetencje powiatowego zespołu przeciwpożarowego oraz powiatowego zespołu ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa.

Zespół powiatowy wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego, a w jego skład wchodzą osoby powołane spośród: 1) osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; 2) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych oraz inne osoby zaproszone przez starostę.

Zespół jest organem pomocnym staroście nie tylko w sprawach ściśle związanych z zarządzaniem kryzysowym, ale również w sytuacji innych zdarzeń, wchodzących w zakres działań realizowanych w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Starosta na terenie powiatu określa jego zadania, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem[30].

Nie można również zapomnieć, że starosta jest szefem obrony cywilnej powiatu[31], a do jego zadań należy:

1) określanie zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacyjnym lub siłami natury oraz zapobieganie tym zagrożeniom w odniesieniu do administrowanego obszaru;
2) monitorowanie, alarmowanie ludności oraz koordynowanie działań ratowniczych i porządkowo-ochronnych przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego;

---

[29] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U z 2007 r. Nr 87, poz. 590 z późn. zm.

[30] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

[31] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju*, *szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin,* Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

3) kierowanie działaniami w sytuacji kryzysowej przy pomocy zespołu zarządzania kryzysowego;
4) przygotowanie i koordynowanie na terenie powiatu przedsięwzięciami obrony cywilnej realizowanymi przez instytucje państwowe, przedsiębiorstwa i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na terenie powiatu.

Warto również wspomnieć o komórce organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, która przyjmuje różne nazwy, jak na przykład Wydział Organizacyjny i Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego, ponieważ wykonuje zadania wynikające nie tylko z obszaru zarządzania kryzysowego[32]. Komórka ta obsługuje powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, odpowiadające za przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Starosta swoim zarządzeniem określa organizację, siedzibę oraz tryb pracy centrum, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszaru obu jednostek samorządu terytorialnego.

Należy dodać, że centrum pracuje: w trybie zwyczajnym – zapewniając wymianę i przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego (monitoring); w trybie alarmowym – w przypadku wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej; w trybie nadzwyczajnym – w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej i w przypadku uruchomienia systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

W trybie zwyczajnym (w godzinach pracy starostwa) obsługę centrum zapewniają pracownicy komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, a po godzinach pracy wyznaczone przez starostę osoby na dyżurach (tzw. dyżurach domowych) lub inne podmioty publiczne realizujące zadania z zarządzania kryzysowego. W trybie alarmowym całodobową obsługę centrum zapewniają pracownicy starostwa powiatowego, natomiast w trybie nadzwyczajnym wspomagają ich inne wyznaczone osoby.

Integracja systemów ratowniczych na poziomie powiatu opiera się przede wszystkim na potencjale Państwowej Straży Pożarnej, która jest głównym pod-

[32] Z. Dziemianko, *Powiat w systemie zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" 2010, nr 2, s. 49–56, http://bazhum.muzhp.pl/media//files/56/Przeglad_Naukowo_Metodyczny_Edukacja_dla_Bezpieczenstwa-r2010-t-n2-s49-56.pdf [dostęp: 21.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

miotem ratowniczym na tym szczeblu organizacji państwa. Oprócz tej formacji, inne służby, inspekcje i straże, takie jak Policja, Powiatowa Inspekcja Nadzoru Budowlanego, Powiatowy Inspektorat Weterynarii, a także Powiatowy Inspektorat Sanitarny włączają się w działania ratownicze, zgodnie ze swoimi kompetencjami, ponieważ działają wspólnie w ramach zespolenia pod zwierzchnictwem starosty. Warto jednak zwrócić uwagę, że na poziomie powiatu brak jest podmiotów z zakresu ratownictwa medycznego, które są umieszczone na poziomie województwa, pod zwierzchnictwem wojewody.

Gmina

Na szczeblu gminy wójt, burmistrz, prezydent miasta odpowiada za bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*[33] do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują m.in. sprawy porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony środowiska.

Gmina ma również obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nakładanych przez inne ustawy, a na wykonanie tych zadań gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do ich wykonania (np. zadaniami zleconymi dla gminy zadania w zakresie obronności państwa).

Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, która może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Integracja działań ratowniczych na poziomie gminy skupia się w rękach właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa. Stąd też na mocy ustawy z dnia 18 kwietni 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*[34] to właśnie wójt w czasie stanu klęski żywiołowej kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom tej klęski lub ich usunięcia oraz może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.

---

[33] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

[34] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r., poz. 1897.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Wójt może również zwrócić się do innych jednostek, które mu nie podlegają, a które działają na terenie gminy z wnioskiem o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia sytuacji kryzysowej. W razie odmowy wykonania tych czynności lub niewłaściwego ich wykonania wójt niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

Organem pomocniczym dla wójta, analogicznie jak na poziomie powiatu i województwa, wspierającym jego działania w celu zapobiegania sytuacjom kryzysowym lub usunięcia ich skutków jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, którego zadania reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Funkcjonowanie tego zespołu finansowane jest z budżetu samorządu terytorialnego, a członkowie zespołu nie pobierają wynagrodzenia za pracę w zespole. W skład wchodzą osoby powołane przez wójta spośród:

1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych;
2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta;
3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

Warto dodać, że na poziomie gminy główną społeczną organizacją ratowniczą jest ochotnicza straż pożarna (OSP), będąca również głównym podmiotem ratowniczym na lokalnym terenie. Podkreślenia wymaga fakt, że na terenie Polski działa 16 250 takich jednostek, w tym 4 341 włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Wyposażenie i wyszkolenie strażaków-ochotników umożliwia podjęcie działań w wielu zakresach ratownictwa, w tym działania z zakresu podstawowego czyli ratowniczo-gaśniczego może wykonywać 15201 jednostek, ratownictwa technicznego – 5307, ratownictwa powodziowego – 2933, ratownictwa chemicznego i ekologicznego – 473, ratownictwa medycznego – 5403, ratownictwa wysokościowego – 472, ratownictwa wodnego – 1128, działań poszukiwawczo-ratowniczych – 3510 oraz innych dziedzin – 542. Ogółem w ochotniczych strażach pożarnych działa aż 696 653 osoby, z czego 630 052 to mężczyźni, a 66 601 to kobiety. Wśród strażaków OSP 228 394 członków może brać bezpośredni udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, natomiast członków wspierających jest 84 552, a honorowych – 42 434[35].

Odpowiedzialnością za koordynowanie funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę ustawa o ochronie przeciwpożarowej obarczyła wójta. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej,

[35] *Ochotnicze Straże Pożarne w liczbach – najnowsze dane*, www.strażacki.pl [dostęp: 6.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta, albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

Wójt, jako organ samorządu terytorialnego może w drodze rozporządzenia tworzyć, przekształcać lub likwidować zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, gminne zawodowe straże pożarne, terenowe służby ratownicze lub innej jednostki ratownicze, uwzględniając częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń oraz potrzeb w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie.

Warto również pamiętać o tym, że wójt, podobnie jak organy administracji publicznej na wyższych szczeblach zarządzania państwem, jest szefem obrony cywilnej w gminie, a do jego zadań w obszarze ratownictwa, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju*, *szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*[36] należy min.:

- przygotowanie i zapewnianie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz sytemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach;
- tworzenie i przygotowywanie do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej;
- przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstawania masowego zagrożenia dla zdrowia i życia;
- planowanie i zapewnienia środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności;
- wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności oraz nadzorowanie przygotowania tych zakładów do niesienia tej pomocy;
- integrowanie sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych i społecznych organizacji ratowniczych do prowadzenia akcji ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska;
- współpraca z terenowymi organami administracji wojskowej;
- kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych;
- ustalanie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących

[36] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju*, *szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

na terenie gminy, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej;
– organizowanie i prowadzenia szkolenia ratowników odbywających zasadniczą służbę w obronie cywilnej.

Do zadań wójta, jako szefa obrony cywilnej gminy należy również stawianie zadań i kontrolowanie ich realizacji oraz koordynowanie i kierowanie działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach ratowniczych i w innych jednostkach organizacyjnych działających na terenie gminy.

2.5. Zasady integracji systemów ratowniczych

Rozważania dotyczące scalania systemów ratowniczych na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem upoważniają do wniosku, że integracja służb ratowniczych zachodzi pod zwierzchnictwem organów administracji publicznej.

Najpełniej ta integracja jest widoczna na poziomie województwa, gdzie pod nadzorem i koordynacją wojewody działają praktycznie wszystkie najważniejsze służby ratownicze, począwszy od ratownictwa medycznego, przez jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej, a skończywszy na wsparciu ze strony Sił Zbrojnych RP za pośrednictwem Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego.

Powiat odpowiada przede wszystkim za ochronę przed miejscowymi zagrożeniami, najczęściej związanymi z działaniem sił przyrody lub człowieka, natomiast w sytuacji prowadzenia skomplikowanych operacji ratowniczych niezbędne jest skorzystanie z sił ratowniczych z poziomu województwa.

Gmina zobowiązana jest przede wszystkim do rozpoznawania zagrożeń, alarmowania i ostrzegania miejscowej ludności oraz udzielania im niezbędnej pomocy socjalno-bytowej w razie konieczności ewakuacji doraźnej lub planowej. Szczupłość sił ratowniczych, wśród których wiodącą rolę odgrywają ochotnicza straż pożarne oraz ośrodki pomocy społecznej, sprawia, że w oparciu o miejscową infrastrukturę, samorząd gminny winien zapewnić doraźną, krótkoterminową pomoc, zwracając się równocześnie o wsparcie do organów wyższych szczebli zarządzania państwem.

W działaniach ratowniczych biorą udział siły i środki, które stanowią olbrzymi potencjał ludzki, organizacyjny i materiałowy. Jest to szczególnie istotne w przypadku występowania wielu różnorodnych, często masowych zagrożeń, w czasie których nie jest możliwe aby jedna siła czy też jeden system ratowniczy był w stanie zaradzić zaistniałemu zagrożeniu. Dlatego nieodzowne staje się łączenie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

systemów ratowniczych organizowanych przez poszczególne resorty czy służby, tak aby współdziałały ze sobą tworząc jeden, sprawnie i efektywnie działający zintegrowany – regionalnie lub dziedzinowo – system ratowniczy, stanowiący istotny element systemu bezpieczeństwa powszechnego państwa.

Winien on działać w niezmienionej formie zarówno w czasie pokoju, kryzysu jak i wojny, ponieważ w każdym z tych stanów mogą występować różnego rodzaju zagrożenia dla ludzi, mienia lub środowiska, z którymi jedna służba czy podsystem sobie nie poradzi[37].

W celu ciągłego funkcjonowania system winien funkcjonować na trzech poziomach:

– powiatowym, jako podstawowym poziomie wykonawczym działań ratowniczych,
– wojewódzkim, jako głównym poziomie organizacji i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa,
– centralnym, jako poziomie wspomagania i kontrolowania organizacji działań ratowniczych na obszarze kraju.

Trzon systemu winny stanowić wyspecjalizowane, etatowe jednostki i służby ratownicze (takie jak na przykład straż pożarna, wojskowe jednostki ratownicze, ratownictwo medyczne, wojskowe i cywilne formacje lotnicze), natomiast w zależności od zdarzenia (zagrożenia) struktura sytemu winna być rozszerzane o inne wyspecjalizowane służby ratownicze (np. ratownictwo wysokościowe, chemiczne, weterynaryjne, itd.).

W celu zachowania ciągłości działań ratowniczych zwłaszcza w okresie gdy na miejsce zdarzenia nie zdążą przybyć jeszcze profesjonalne siły ratownicze (publiczne i społeczne), życie i zdrowie poszkodowanych w dużej mierze zależy od osób postronnych, czy świadków zdarzenia.

Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku zdarzeń o skali masowej, gdy wydzielone wcześniej siły ratownicze są niewystarczające. Dlatego niezbędne staje się włączenie w system ratowniczy samych obywateli, którzy w każdej chwili mogą stać się ratownikami doraźnymi, prowadząc pierwszą pomoc przedmedyczną. Współczesne, dobrze zorganizowane społeczeństwo winno znać swoje prawa i obowiązki w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia.

Nie można również zapomnieć o doniosłej roli ratownictwa społecznego, od którego efektywności działania często zależy skuteczność i wydolność publicz-

[37] R. Grosset, *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w czasie katastrof i klęski żywiołowych*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, materiały z XII Międzynarodowej Konferencji naukowo-technicznej inżynierii wojskowej, tom I, WAT, Warszawa–Rynia, 10–12 czerwca 2002, s. 28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

nych systemów ratowniczych. Argumentami, przemawiających za powszechnym włączenie społecznych organizacji ratowniczych w zintegrowany system ratowniczy są przede wszystkim względnie niskie kosztów działania (organizacje te w większości samofinansują się), zapał i zaangażowanie samych ratowników oraz doświadczenia innych państw, jak np. Szwecji, Finlandii, Niemiec, które swoje systemy ratownicze oparły w dużej mierze na ochotnikach.

Aby wykluczyć możliwość dublowania podsystemów ratowniczych i ich zadań, należy ściśle określić zakres działania poszczególnych systemów, zasady współpracy i współdziałania, warunki techniczne dla organizacji łączności na potrzeby działań ratowniczych, a także wyznaczyć centralny organ zobowiązany do koordynacji, dowodzenia i kontroli całości systemu[38].

Stąd też w zintegrowanym systemie ratowniczym swoje miejsce powinny znaleźć następujące podsystemy:

– systemy ratownicze dziedzinowe, w tym takie jak: chemiczne, radiacyjne, kolejowe, drogowe, morskie, lotnicze, czy medyczne;
– systemy ratownicze zintegrowane pod zwierzchnictwem organów administracji rządowej i samorządowej;
– wojskowe systemy ratownicze: ratownictwo ogólne i specjalistyczne;
– społeczne systemy ratownicze, np. górskie, wodne, wysokościowe, jaskiniowe.

Warto również dodać, że w ramach systemu bezpieczeństwa powszechnego z zintegrowanym system ratowniczym (lub jego podsystemami) współdziałać będą również inne systemy, np. system utrzymania ładu i porządku publicznego, czy też system zabezpieczenia i ochrony granic.

Analiza podstawowych aktów prawnych pozwala zauważyć, iż do organizacji i koordynacji działań ratowniczych przygotowane są wszystkie szczeble administracji rządowej i samorządowej. Począwszy od najwyższego szczebla – Rada Ministrów zapewnia „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny", natomiast premier jako Prezes RM kieruje działalnością wojewodów. Z kolei wojewodowie, jako przedstawiciele rządu w terenie „zapewniają i koordynują współdziałanie" w walce z klęską żywiołową oraz „koordynują współdziałanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego". Minister spraw wewnętrznych i administracji „koordynuje działania porządkowo-ochronne oraz czynności ratownicze w razie klęsk żywiołowych" i „pełni nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego". Podległy temu ministrowi Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jest natomiast central-

[38] Komenda Główna PSP, *Zintegrowany system ratowniczy w czasie pokoju*. *Państwowa Straż Pożarna jako główna siła w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym*, AON, Warszawa 1996, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

nym organem administracji państwowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Wojewodowie na podległym sobie terenie odpowiadają za ochronę przed klęskami żywnościowymi, posiadając do pomocy zespoły składające się z przedstawicieli władz, sił i inspekcji funkcjonujących na terenie danego województwa[39]. Jednocześnie wojewoda zapewnia współdziałanie, kieruje działalnością i nadzoruje jednostki samorządu terytorialnego, tj. starostów i wójtów w zakresie bezpieczeństwa powszechnego, m.in. zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków.

Z kolei starosta jako przewodniczący powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego „kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu" w celu zapewnienia „ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska".

Należy również zaznaczyć, iż odpowiedzialność za wykonywanie podstawowych funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa obywateli, w tym ratownictwa, na określonym obszarze spoczywa bezpośrednio na jednoosobowym organie administracji ogólnej jakim jest wojewoda i starosta. Jest to odpowiedzialność za rezultat działania całej administracji danego stopnia podziału terytorialnego, w tym wszystkich służb, inspekcji, straży działających – na szczeblu województwa jako administracja zespolona pod zwierzchnictwem wojewody, a w powiecie, w ramach administracji powiatowej pod zwierzchnictwem starosty. Połączenie wszystkich tych podmiotów organizujących i nadzorujących poszczególne systemy ratownicze w jeden powszechny system ratowniczy nie jest zadaniem łatwym i prostym, ale jednocześnie jest koniecznym zabiegiem zmierzającym do objęcia całego społeczeństwa i państwa działaniami ratowniczymi prowadzonymi w celu zachowania najwyższych wartości.

[39] Zob. szerzej M. Sławiński, *Labirynt kompetencji*, „Rzeczpospolita" nr 182 z 6.08.1997 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

III. CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH SYSTEMÓW RATOWNICZYCH

W poprzednich rozdziałach wyjaśniono podstawowe pojęcia z obszaru ratownictwa, przeprowadzono jego typologię uwzględniającą różnego rodzaju kryteria podziału oraz scharakteryzowano wybrane dziedziny ratownictwa. Przedstawiono również podstawy prawne oraz kompetencje naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie integracji działań ratowniczych na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem polskim. Obecnie uwagę czytelnika warto skupić na charakterystyce wybranych podmiotów ratowniczych, w tym zadań, które wykonują prowadząc codzienną działalność ratowniczą na rzecz bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska. Zostanie ona przeprowadzona w oparciu o typologię działań ratowniczych za względu na sposób finansowania, a więc uwzględniając ratownictwo publiczne, komercyjne i społeczne.

3.1. System Państwowe Ratownictwo Medyczne

Pierwsze regulacje prawne dotyczące ratownictwa medycznego pochodzą z 2001 r., kiedy to została przyjęta ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*[1], która w 2006 r. została zastąpiona ustawą z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (PRM). Jak już wcześniej wskazywano, system został powołany w celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Z przytoczonych zapisów można wnioskować, że niesienie pomocy jest zadaniem Rzeczypospolitej Polskiej, ukierunkowane jest ono na każdą osobę przebywającą na jej terytorium pod warunkiem, że osoba ta znajdzie się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, a nie będzie na przykład przewlekle chora.

[1] Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

W ramach działania tego systemu wyróżniono trzy podstawowe grupy podmiotów: są to organy administracji rządowej właściwe w zakresie wykonywania zadań systemu, jednostki systemu oraz dyspozytornie medyczne. Jeżeli chodzi o te pierwsze, do organów ustawodawca zaliczył ministra właściwego do spraw zdrowia, który sprawuje nadzór nad systemu na terenie kraju oraz wojewodę, którego zadaniem jest planowanie, organizowanie, koordynowanie systemu oraz nadzór nad systemem na terenie województwa.

Minister właściwy do spraw zdrowia w ramach nadzoru zatwierdza wojewódzki plan działania systemu i jego aktualizacje; może żądać od wojewody wszelkich informacji dotyczących funkcjonowania systemu na terenie województwa; może żądać od wojewody dokonania czynności kontrolnych; może przeprowadzać kontrolę dysponentów jednostek oraz dyspozytorni medycznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o działalności leczniczej*. Z kolei wojewoda w ramach ustawowego nadzoru może żądać informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od dysponentów jednostek i przeprowadzać kontrolę. Ustawa nakłada na wojewodę tworzenie i prowadzenie jednej dyspozytorni medycznej w województwie, za wyjątkiem województwa mazowieckiego i śląskiego, gdzie ze względu na odpowiednio rozmiar i gęstość zaludnienia ustawodawca przewidział możliwość prowadzenia dwóch dyspozytorni. Wyjaśniając pojęcie dyspozytorni medycznej należy wskazać, że jest to komórka organizacyjna urzędu wojewódzkiego, utworzona w celu przyjmowania i obsługi zgłoszeń alarmowych przekazywanych z centrów powiadamiania ratunkowego, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego* oraz zgłoszeń z numeru ratunkowego 999, a także wykonywania zadań przez dyspozytora medycznego.

Natomiast jeżeli chodzi o jednostki systemu, są nimi **szpitalne oddziały ratunkowe** oraz **zespoły ratownictwa medycznego**, w tym **lotnicze zespoły ratownictwa**. Gdy mówimy o szpitalnym oddziale ratunkowym, mamy na myśli komórkę organizacyjną szpitala w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, stanowiącą jednostkę systemu, udzielającą świadczeń opieki zdrowotnej osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, spełniającą wymagania określone w ustawie o PRM.

Z kolei zespoły ratownictwa medycznego, najogólniej rozumiane jako jednostki systemu, podejmujące medyczne czynności ratunkowe w warunkach pozaszpitalnych, spełniające wymagania określone w ustawie, dzielą się na specjalistyczne i podstawowe. W skład tych pierwszych wchodzą co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny i ewentualnie kierowca. Zespoły podstawowe składają się z co najmniej dwóch osób upraw-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

nionych do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarki systemu lub ratownika medycznego. Warto dodać, że ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym wprowadziła rozróżnienie dotyczące **ratownika** i **ratownika medycznego**. Choć każda osoba będąca świadkiem stanu nagłego zagrożenia zdrowia lub życia jest obowiązana do udzielenia pomocy, to jednak ustawodawca określił, że do udzielenia kwalifikowanej pierwszej pomocy[2] uprawnione są tylko osoby posiadające specjale umiejętności i uprawnienia, czyli ratownicy. W rozumieniu ustawy o PRM jest to osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, ważne zaświadczenie o ukończeniu kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz stan zdrowia pozwalający na udzielanie tej pomocy (kwalifikowanej).

Jak zawracają uwagę M. Mikos i A. Matonóg, pojęcie funkcji ratownika jest powszechnie kojarzone i mylone z zawodem ratownika medycznego. „Różnice między nimi są czytelne jedynie dla osób „branżowo" związanych z ratowaniem ludzkiego życia, a nie dla wszystkich obywateli, którzy w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego, w zgodzie z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa, powinni mieć jasność, na jaką pomoc w świetle prawa mogą liczyć, zwracając się o nią do ratownika, a jakiego zakresu kompetencji powinni oczekiwać od ratownika medycznego"[3]. Zatem warto podkreślić, że ratownik pełni funkcję związaną z ratowaniem życia ludzkiego, nabywając uprawnienia w wyniku ukończenia kursu kwalifikowanej pierwszej pomocy (najczęściej ok. 60-cio godzinnego), natomiast ratownik medyczny wykonuje zawód, do którego nabył uprawnienia kończąc studia wyższe I lub II stopnia na uczelni prowadzącej kształcenie na tym kierunku. Ustawa o PRM określając zadania wykonywane przez ratownika medycznego zalicza do nich:

– udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym medycznych czynności ratunkowych[4] udzielanych samodzielnie lub na zlecenie lekarza;
– zabezpieczenie osób znajdujących się w miejscu zdarzenia oraz podejmowaniu działań zapobiegających zwiększeniu liczby osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;

---

[2] Zgodnie z ustawą z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* – **kwalifikowana pierwsza pomoc** – to czynności podejmowane wobec osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez ratownika.

[3] M. Mikos, A. Matonóg, *Podstawy prawne pierwszej pomocy*, [w:] A. Kopta, J. Mierzejewski, G. Kołodziej (red. nauk.), *Kwalifikowana pierwsza pomoc*, PZWL, Warszawa 2017, s. 1.

[4] Zgodnie z ustawą z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* – **medyczne czynności ratunkowe** – to świadczenia opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, udzielane przez jednostkę systemu, w warunkach pozaszpitalnych, w celu ratowania osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

– transportowanie osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego;
– udzielanie wsparcia psychicznego w sytuacji powodującej stan nagłego zagrożenia zdrowotnego;
– prowadzenie edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia.

Na zakończenie tej części rozważań warto skupić uwagę na Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym (LPR), które swoją tradycję działania wywodzi od lotnictwa sanitarnego sięgającego okresu przedwojennego[5].

Dla rozwoju współczesnego ratownictwa lotniczego przełomowy był rok 2000, kiedy to ówczesna minister zdrowia Franciszka Cegielska podjęła decyzję o likwidacji Centralnego Zespołu Lotnictwa Sanitarnego, a z jego majątku utworzono SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. Nowa jednostka, zgodnie z przyjętą koncepcją, rozpoczęła przejmowanie Zespołów Lotnictwa Sanitarnego z wojewódzkich struktur kolumn transportu sanitarnego i pogotowi. W dniu 15 stycznia 2001 roku proces ten się zakończył, dzięki czemu powstała jednostka złożona z 12 baz z Centralą w Warszawie. Jednak główną ideą, jaka przyświecała całemu procesowi reorganizacji było ukierunkowanie działań lotnictwa sanitarnego na ratownictwo medyczne z powietrza. Do tego celu wykorzystywane są zespoły lotnicze nazywane Śmigłowcową Służbą Ratownictwa Medycznego (HEMS – od angielskiej nazwy: *Helicopter Emergency Medical Service*) oraz lotniczy transport sanitarny, realizowany na krótszych dystansach za pomocą śmigłowców, na dłuższych – samolotów. W skład służby śmigłowcowej wchodzi pilot, ratownik medyczny lub pielęgniarka i lekarz systemu. W każdej filii LPR-u dyżur pełni jeden śmigłowiec ratunkowy, a na lotnisku Warszawa Okęcie samolot sanitarny. Gotowość do startu śmigłowca od momentu wezwania w lotach do nagłych zdarzeń określono na 3 minuty[6].

Warto również dodać, że z systemem państwowe ratownictwo medyczne, w tym z lotniczym pogotowiem ratunkowym współpracuje wiele innych podmiotów ratowniczych, na czele z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej, jednostkami ochrony przeciwpożarowej włączonymi do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, podmiotami uprawnionymi do wykonywania ratownictwa górskiego i wodnego oraz inne jednostki podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministrowi Obrony Narodowej[7].

5 R. Gałązkowski (red.), *Lotnicze Pogotowie Ratunkowe*, Warszawa 2010, s. 5.
6 Tamże, s. 22.
7 M. Mikos, A. Matonóg, *Podstawy prawne pierwszej…*, s. 2–3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

3.2. Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego

Tradycje ratownictwa górniczego nawiązują do ponad 95-letniej historii tego ratownictwa na terenie ziem polskich, gdyż już w 1907 roku w Bytomiu powstała jedna z pierwszych w świecie stacji ratownictwa górniczego[8]. Głównym podmiotem ratowniczym prowadzącym działalność polegającą na współdziałaniu w przeprowadzaniu akcji ratowniczych i udzielaniu pomocy zakładom górniczym w zapobieganiu i likwidacji skutków zagrożeń górniczych jest Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego S.A. w Bytomiu. Jest przedsiębiorstwem o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, powstałym w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej, a jedynym jej akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Warto podkreślić, że jedną z najtrudniejszych akcji, w jakiej brali udział ratownicy górniczy była katastrofa budowlana Hali Wystawowej Międzynarodowych Targów w Chorzowie w 2006 roku[9].

Działalność Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego można podzielić na trzy kategorie:

1) **działalność interwencyjna** w zakresie udzielania pomocy górnikom i kopalniom zagrożonym skutkami zdarzeń związanych z pożarami podziemnymi, wybuchami gazów kopalnianych i pyłu węglowego, wyrzutami gazów i skał, zawałami skał i tąpaniami, gwałtownymi wdarciami wody do wyrobisk górniczych oraz usuwaniu skutków i przywracania bezpiecznych warunków pracy po zaistnieniu tych zdarzeń;
2) **działalność prewencyjna** polegająca na zapobieganiu powstawania tych niebezpiecznych zdarzeń. Do takich działań należy zaliczyć m.in. opracowanie nowych technologii i ekspertyz w zakresie budowy tam pożarowych, izolacji i wzmacniania górotworu oraz bezpośredni udział specjalistów i ratowników zawodowych w pracach prewencyjnych prowadzonych w kopalniach,
3) **działalność szkoleniowa** organizowana dla kadry kierowniczej kopalni, dozoru ruchu górniczego, osób kierujących akcjami ratowniczymi oraz członków drużyn ratowniczych, prowadzona w następujących obszarach zadaniowych:
   – zwalczanie zagrożeń górniczych,
   – prewencji pożarowej,
   – prowadzenia i kierowania akcjami ratowniczymi,
   – samoratowania załogi i wspomagania w ratowaniu środkami wentylacyjnymi,
   – wykorzystania specjalistycznego sprzętu ratowniczego.

[8] http://www.csrg.bytom.pl/o-nas/historia [dostęp: 15.06.2019].
[9] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

W celu realizacji szerokiego wachlarza statutowych zadań CSRG zorganizowana jest w następującej strukturze:

- dyżurujące, zawodowe zastępy ratownicze,
- dyżurujące zastępy dla grup zakładów górniczych,
- zawodowe pogotowia specjalistyczne, wykonujące prace w zakresie:
  - pomiaru: stanu powietrza kopalnianego, gazów pożarowych podczas akcji ratowniczych,
  - inertyzacji powietrza kopalnianego, czyli zapobiegania wybuchom gazów pożarowych,
  - pożarowo-pianowym, czyli prac ratowniczych związanych z bezpośrednim, aktywnym zwalczaniem pożarów podziemnych,
  - zawałowo-wiertniczym, czyli prac po zawałach i tąpnięciach,
  - wodnym, do usuwania skutków wdarć wody do kopalń,
  - przewoźnych wyciągów ratowniczych, do prowadzenia akcji w szybach kopalń[10].

W strukturze organizacyjnej stacji funkcjonują trzy Okręgowe Stacje Ratownictwa Górniczego, będące oddziałami terenowymi w Bytomiu – Zabrzu, Jaworznie i Wodzisławiu. CSRG współpracuje z krajowymi ośrodkami naukowo-technicznymi, np. Politechniką Śląską, Akademią Górniczo-Hutniczą oraz realizuje zadania kontraktowe za granicą, np. w zakresie udziału w akcjach ratowniczych dla zwalczania zagrożeń górniczych.

3.3. Służba „Ratownictwo Chemiczne"

Rozwój przemysłu oraz coraz większy stopień chemizacji gospodarki, stosowanie i magazynowanie przez zakłady coraz większych ilości substancji toksycznych i niebezpiecznych oraz przewóz tych materiałów powodują wzrost potencjalnego zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego oraz skażenia środowiska.

Równocześnie w ostatnich latach obserwuje się coraz większe wykorzystanie transportu kołowego do przewozu materiałów i substancji niebezpiecznych. Do najczęściej przewożonych substancji (ok. 80%) należą komponenty do paliw: toluen i ksylen oraz chlor, amoniak, cyjanowodór i fosgen[11]. Katastrofy, wypadki i awarie jakie towarzyszą temu przewozowi są niebezpieczne zarówno dla zdrowia i życia ludzi znajdujących się w strefie bezpośredniego i pośredniego zagrożenia, jak również powodują skażenie ekologiczne terenu. Dlatego

[10] Tamże.

[11] J. Konieczny, J. Ranecki, *Ratownictwo chemiczno-medyczne*, Poznań–Warszawa 2007, s. 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

niezbędne stało się powołanie wykwalifikowanych, specjalistycznych służb interwencyjnych, prowadzących w sposób fachowy działania ratownicze.

Tradycje ratownictwa chemicznego sięgają w Polsce roku 1967, kiedy to z inicjatywy grupy osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w przemyśle azotowym, Rada Ministrów uchwałą nr 60/70 z dnia 6 maja 1970 r. *w sprawie zwalczania skutków związanych z przewozem substancji toksycznych i niebezpiecznych w komunikacji lądowej* powołała służbę **Ratownictwo Chemiczne**[12]. Zgodnie z przyjętą definicją „ratownictwo chemiczne to organizacja powołana do prowadzenia działalności organizacyjno-technicznej zmierzającej do zapobiegania awariom chemicznym, a w przypadku ich powstania, w sposób zorganizowany, wyuczony i bezwypadkowy, ratowania poszkodowanych i zagrożonych, likwidowania awarii chemicznych i ich skutków”[13]. Na mocy zarządzenia ówczesnego ministra przemysłu chemicznego powołano sześć jednostek ratownictwa chemicznego w zakładach w Tarnowie, Oświęcimiu, Puławach, Bydgoszczy, Brzegu Dolnym oraz Płocku.

Ponadto w 33 zakładach podległych Ministrowi Przemysłu Chemicznego utworzono Awaryjną Służbę Ratownictwa Chemicznego (ASRCh). Równocześnie na mocy uchwalonej w 1975 r. ustawy o ochronie przeciwpożarowej działały zawodowe straże pożarne, zakładowe zawodowe straże pożarne, ochotnicze terenowe i zakładowe straże pożarne, które finansowane były z budżetów wojewódzkich i zakładowych. Jednostki te realizowały głównie zadania związane z gaszeniem pożarów. Zadania z zakresu ratownictwa chemicznego realizowały służby przedsiębiorstw państwowych zgrupowanych w resortach przemysłowych, natomiast jednostki PSP jedynie w tym zakresie współdziałały.

Obecnie ratownictwo chemiczne jest osobnym rodzajem ratownictwa, które zajmuje się sposobami postępowania w przypadkach awarii chemicznych w przemyśle i transporcie, a także ochroną ludności w czasie ataków terrorystycznych z użyciem broni chemicznej i biologicznej[14].

Przykładem podmiotu prowadzącego działalność z zakresu ratownictwa chemicznego jest Grupa Azoty Jednostka Ratownictwa Chemicznego sp. z o.o. z Tarnowa, będąca przedsiębiorstwem usługowo-produkcyjnym z szerokim zakresem działalności, do którego należą m.in.: usługi specjalistyczno-ratownicze, wykonywanie prac szczególnie niebezpiecznych, utylizacja i składowanie odpadów komunalnych, azbestu, oczyszczanie mechaniczne, biologiczne i che-

[12] A. Wojnarowski, A. Obolewicz-Piertusiak, *Podstawy ratownictwa chemicznego*, Warszawa 2001, s. 9–12.

[13] Tamże.

[14] http://www.ratownictwo.chem.pl/znacz.htm [dostęp: 15.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

miczne ścieków przemysłowych oraz recykling tworzyw sztucznych, sprzedaż chemikaliów i konfekcjonowanie nawozów[15].

Istotne zmiany w organizacji ratownictwa chemicznego wprowadziły ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* oraz *o Państwowej Straży Pożarnej.* Na podstawie ww. ustaw Państwowa Straż Pożarna stała się organizatorem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, mającego na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska. W związku z zaistniała sytuacją organizacyjną dokonano podziału jednostek ratownictwa chemicznego na:

a) służby nie wchodzące w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, do których zalicza się:
   - **Służby Ratownictwa Chemicznego** zajmujące się likwidacją skutków awarii z udziałem toksycznych substancji, działające w różnych zakładach pracy.
     Służby te powołane zostały przez kierowników zakładów do zwalczania skutków awarii, które mogą zaistnieć na terenie tych zakładów, ratownicy nie są etatowymi ratownikami, ale rekrutują się spośród pracowników – ochotników na zasadzie dobrowolności, wykonując na co dzień swoje normalne obowiązki zawodowe. Najwięcej Służb Ratownictwa Chemicznego powołano w zakładach przemysłu chemicznego, jak również w innych branżach np. w komunikacji kolejowej, energetyce, chłodnictwie.
   - **Zakładowe Straże Pożarne**, istniejące w zakładach pracy, w których zagrożenia chemiczne występują, a straże powstały lub pozostały po wejściu w życie ustaw o ochronie przeciwpożarowej i o PSP. Jednostki te wywodzą się z działających wcześniej tzw. Awaryjnych Służb Ratownictwa Chemicznego, oparte są w większości na byłych funkcjonariuszach pożarnictwa i czuwają w gotowości do działania przez 24 godz. na dobę.
   - **Jednostki Ratownictwa Chemicznego** bazujące na etatowych ratownikach, które pod względem wyposażenia i fachowości są jednymi z najbardziej kompetentnych jednostek ratownictwa, prowadząc działalność komercyjną na rzecz innych podmiotów.
b) jednostki ratowniczo-gaśnicze wchodzące w skład KSRG, czyli etatowe jednostki PSP wykonujące zadania w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego.

[15] http://jrch.grupaazoty.com/pl/oferta/f/11/jrch.html [dostęp: 15.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

3.4. Służba poszukiwania i ratownictwa lotniczego

Poszukiwanie i ratowanie statków powietrznych znajdujących się w niebezpieczeństwie, udzielanie pomocy załogom i pasażerom tych statków oraz innym osobom poszkodowanym w wyniku zdarzeń lotniczych, bez względu na przynależność państwową statków i osób, należy to do zakresu działania **służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego**, zwanej „służbą ASAR". Służba ta zapewnia poszukiwanie i ratownictwo wszystkich statków powietrznych znajdujących się w polskiej przestrzeni powietrznej oraz działa na obszarze lądowym w rejonie poszukiwania i ratownictwa lotniczego pokrywającym się z granicami odpowiadających mu rejonów informacji powietrznej. Za organizację i realizację ww. zadań odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw transportu[16]. Stąd też Minister Infrastruktury i Rozwoju wydał rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 2015 r. *w sprawie służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego*[17], które reguluje między innymi zakres planu operacyjnego poszukiwania i ratownictwa lotniczego, szczegółowe zadania cywilno-wojskowego ośrodka koordynacji poszukiwania i ratownictwa lotniczego, zasady działania lotniczych zespołów poszukiwawczo-ratowniczych, będących w gestii Ministra Obrony Narodowej, sposób prowadzenia działań poszukiwawczo-ratowniczych oraz sposób współdziałania służby ASAR z innymi podmiotami.

Istotną rolę w systemie ratownictwa lotniczego odgrywa **cywilno-wojskowy ośrodek koordynacji poszukiwania i ratownictwa lotniczego** (ang. *Aeronautical Rescue Coordination Centre* – ARCC), otwarty w styczniu 2018 r. w siedzibie Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Do tego czasu wszelkie zadania ośrodka ARCC były wykonywane głównie przez wojsko, które pełniło funkcję koordynacyjną w służbie ASAR. Tym koordynatorem był Ośrodek Poszukiwań i Ratownictwa Lotniczego usytuowany w Centrum Operacji Powietrznych – Dowództwie Komponentu Powietrznego w Warszawie. Z chwilą uruchomienia ośrodka ARCC w PAŻP element wojskowy stał się podośrodkiem. W skład ośrodka ARCC weszły następujące elementy: ośrodek koordynacyjny RCC (Rescue Coordiantion Centre) usytuowany w PAŻP oraz dwa wojskowe podośrodki w Warszawie ARSC Warszawa (Aeronautical Rescue Sub-Centre) i Gdyni ARSC Gdynia[18].

Przygotowania do utworzenia ośrodka ARCC w nowej strukturze zajęły kilka lat, ponieważ koordynacja lotniczych działań poszukiwawczo-ratowni-

[16] Tamże.

[17] Rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 2015 r. *w sprawie służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1547.

[18] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

czych wymagała współdziałania służb ratowniczych podległych czterem ministrom Rządu Rzeczypospolitej Polskiej: Zdrowia, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Infrastruktury. Możliwość wykorzystania w lotniczych akcjach poszukiwawczo-ratowniczych wszystkich sił ratowniczych, które funkcjonują w strukturach poszczególnych ministerstw, w znaczny sposób ułatwiła oraz usprawniła działania mające na celu niesienie pomocy osobom poszkodowanym w wyniku wypadków i zdarzeń lotniczych. Również umiejscowienie ośrodka w PAŻP, gdzie zbiegają się nici wszystkich służb zarządzających przepływem ruchu lotniczego nad Polską, ma na celu uproszczenie obiegu informacji o zdarzeniach lotniczych, a w konsekwencji skrócenie czasu potrzebnego do rozpoczęcia działań przez służby ratownicze mogące udzielić pomocy poszkodowanym.

Głównym zadaniem ośrodka jest zapewnienie właściwej koordynacji działań w celu udzielania pomocy załogom i pasażerom statków powietrznych oraz innym poszkodowanym w wyniku zdarzeń lotniczych zaistniałych w obszarze lądowym i morskim, znajdującym się w rejonie informacji powietrznej, bez względu na przynależność państwową tych statków powietrznych i osób[19]. W ośrodku zostali zatrudnieni koordynatorzy zarówno z doświadczonego personelu służb ruchu lotniczego, jak i z Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, którzy kierują działaniami lotniczych zespołów poszukiwawczo-ratowniczych oraz współdziałają z takimi podmiotami, jak Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Po roku swej działalności ośrodek ARCC koordynował działania w ramach 26 akcji poszukiwawczo-ratowniczych z użyciem środków służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego (ASAR) oraz brał udział w realizacji 71 akcji ratowniczych, z udziałem sił i środków pochodzących z innych służb i instytucji. Warto również dodać, że ośrodek koordynował 2 akcje mające na celu ratowanie życia i zdrowia ludzkiego w czasie wypadków nie lotniczych (w czerwcu 2018 – wypadek autobusu w Tenczynie oraz poszukiwanie rozbitka na jeziorze Śniardwy), a także odebrał 107 depesz z systemu COSPAS-SARSAT, w tym 5 alarmów realnych oraz 102 fałszywych, które jednak wymagały przeprowadzenia czynności wyjaśniających[20].

Jeżeli chodzi o **lotnicze zespoły poszukiwawczo-ratownicze** (LZPR) będące w gestii Ministra Obrony Narodowej to realizują one swoje zadania przez 7 dni w tygodniu, całodobowo, w sposób umożliwiający niezwłoczne podjęcie dzia-

[19] https://www.pansa.pl/?lang=_pl&opis=wiecej&id_wyslane=1275 [dostęp: 30.11.2019].

[20] https://dlapilota.pl/wiadomosci/polska/podsumowanie-1-roku-dzialalnosci-osrodka-arcc-w-pazp [dostęp: 30.11.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

łań poszukiwawczo-ratowniczych. W skład LZPR wchodzą statki powietrzne, których parametry techniczne i eksploatacyjne pozwalają na bezpieczne starty i lądowania, także z terenu innego niż lotniska lub lądowiska, załogi tych statków oraz personel pokładowy odpowiedzialny za udzielanie pierwszej pomocy, z co najmniej jedną osobą uprawnioną do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*[21].

Procedura prowadzenia działań poszukiwawczo-ratowniczych przewiduje, że podmioty uprawnione do prowadzenia takich działań: 1) ustalają miejsce znajdowania się statku powietrznego, z którym utracono kontakt radiowy, albo statku powietrznego, który uległ wypadkowi; 2) udzielają pomocy medycznej lub ewakuują osoby poszkodowane w wyniku zdarzenia lotniczego, w szczególności przekażą je jednostkom systemu ratownictwa medycznego; 3) przekazują do ARCC dostępne dane o: a) przebiegu prowadzonych działań, b) współrzędnych geograficznych miejsca zdarzenia lotniczego, c) liczbie i stanie osób poszkodowanych, d) typie odnalezionego statku powietrznego i jego znakach rozpoznawczych, e) warunkach meteorologicznych i terenowych, f) podjętych działaniach ratowniczych, w tym o potrzebie wezwania innych podmiotów, g) miejscu ewakuacji osób poszkodowanych lub jednostce systemu ratownictwa medycznego, której przekazano poszkodowanych; 4) zapewniają asystę albo eskortę statkom powietrznym znajdującym się w niebezpieczeństwie[22].

3.5. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa

Zasady bezpieczeństwa na morzu regulują liczne konwencje i porozumienia międzynarodowe. Jedną z ważniejszych w organizacji ratowania życia na morzu jest międzynarodowa konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim „SAR-79" podpisana w Hamburgu w 1979 r., ratyfikowana przez Polskę w 1988 r. Pozostałe konwencje to m.in. konwencja „SOLAS 1974", konwencja o prawie morza z 1982 r., konwencja o morzu pełnym z 1958 r. oraz konwencja brukselska dotycząca niesienia pomocy i ratownictwa z 1989 r.[23]

Konwencje nałożyły na każde państwo ratyfikujące ww. umowy obowiązek zorganizowania odpowiednich systemów poszukiwawczo-ratowniczych, a w ramach nich w szczególności:

---

[21] Rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 2015 r. *w sprawie służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1547.

[22] Tamże.

[23] A. Rejmak, *Ratownictwo lotnicze w Polsce*, AON, Warszawa 2001, s. 17–18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

– powołanie służb poszukiwań i ratownictwa (SAR);
– ustalenie rejonów poszukiwań i ratownictwa (SRR);
– ustanowienie organów służb poszukiwań i ratownictwa;
– zapewnienie łączności dla organów poszukiwań i ratownictwa;
– wyznaczenie i wyposażenie jednostek ratowniczych;
– zapewnienie współdziałania z systemami poszukiwań i ratownictwa innych państw, przy użyciu określonych środków łączności;[24]

W Polsce zasady organizowania i ratowania na morzu określono już w 1951 r. powołując **Polskie Ratownictwo Okrętowe** (PRO), kiedy to w celu podnoszenia jednostek pływających, zatopionych w czasie II wojny światowej, utworzono tę służbę. I faktycznie wyciągnięto ok. 200 wraków statków, z czego 30 udało się wyremontować i ponownie wcielić do służby. Obok działań wydobywczych jednostki PRO (w tym dość znane holowniki *Swarożyc*, *Jantar* oraz *Koral*) zajmowały się holowaniem wszelkiego rodzaju jednostek niemalże na wszystkich morzach i oceanach świata. Rozwijano również nabrzeżne stacje ratownicze, których na początku lat 50. zbudowano 12. W latach 80. Działalność PRO rozszerzono o neutralizowanie skutków katastrof ekologicznych[25].

Ratownictwo okrętowe obejmowało dwie podstawowe dziedziny: **ratowanie życia** i **ratowanie mienia**. Ratowanie życia polegało na międzynarodowym obowiązku niesienia nieodpłatnej pomocy ludziom znajdującym się w niebezpieczeństwie, przez specjalne służby, które były utrzymywane przez władze poszczególnych państw lub instytucje charytatywne, finansowane przez przedsiębiorstwa żeglugowe i rybackie, związki zawodowe, towarzystwa ubezpieczeniowe oraz fundusze społeczne. Natomiast ratowanie mienia, np. statków i znajdujących się na nich towarów, miało charakter usługi świadczonej odpłatnie.

W ratownictwie okrętowym rozróżniało się ze względu na miejsce udzielania pomocy dwa jego rodzaje: morskie i brzegowe. Zadaniem ratownictwa morskiego było udzielanie pomocy statkom i ich pasażerom z morza lub powietrza. Zadaniem ratownictwa brzegowego było prowadzenie akcji ratunkowej z lądu. System ratownictwa okrętowego posiadał 12 stacji nabrzeżnych z centralą w Gdyni.

W związku z ratyfikowaniem prze Polskę konwencji „SAR-79" z Polskiego Ratownictwa Okrętowego wyodrębniono w 2002 r. Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, zwana Służbą SAR, od pierwszych liter angielskiej nazwy „Search and Rescue". Polskie Ratownictwo Okrętowe stało się samodzielną,

[24] Tamże.
[25] https://historia.trojmiasto.pl/Historia-polskiego-ratownictwa-morskiego-n99106.html [dostęp: 13.05.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

komercyjną firmą, świadczącą usługi z zakresu holowania morskiego, prac podwodnych oraz morskich działań dźwigowych.

Służba SAR jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej. Zadaniem Służby SAR jest poszukiwanie i ratowanie każdej osoby, znajdującej się w niebezpieczeństwie na morzu, bez względu na zaistniałe okoliczności oraz zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń olejowych i chemicznych środowiska morskiego. Zadanie to realizowane jest poprzez:

– utrzymywanie ciągłej gotowości do przyjmowania i analizowania zawiadomień o zagrożeniu życia na morzu,
– planowanie, prowadzenie i koordynowanie akcji poszukiwawczych i ratowniczych,
– utrzymywanie w gotowości sił i środków ratownictwa życia na morzu,
– współdziałanie podczas akcji poszukiwawczych i ratowniczych z innymi krajowymi jednostkami organizacyjnych, tj. MW, PSP, SG, Policją, opieką zdrowotną oraz innymi jednostkami będącymi w stanie udzielić pomocy,
– współdziałanie z innymi krajowymi oraz zagranicznymi systemami ratowniczymi[26].

Struktura organizacyjna Służby SAR oparta jest o następujące podmioty:

– Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne w Gdyni – organizujące i koordynujące akcje poszukiwawcze i ratownicze,
– Morskie Pomocnicze Centrum Koordynacyjne w Świnoujściu,
– 10 Morskich Stacji Ratowniczych rozmieszczonych na terenie całego wybrzeża,
– 2 Brzegowych Stacji Ratowniczych, w skład których wchodzą ochotnicze drużyny ratownicze.

W skład Służby SAR wchodzą:

1) pion ogólny – zapewniający obsługę administracyjną, finansowo-księgową i prawną, złożony z funkcjonalnych komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy; pion ogólny podlega bezpośrednio dyrektorowi Służby SAR;
2) pion eksploatacyjny – zapewniający odpowiednie przygotowanie, sprawność techniczną i gotowość do działań ratowniczych morskich statków ratowniczych, brzegowych stacji ratowniczych, specjalnych statków morskich do zwalczania zanieczyszczeń i lądowych baz sprzętowo-magazynowych; pion eksploatacyjny podlega zastępcy dyrektora Służby SAR do spraw eksploatacyjnych;

[26] http://www.sar.gov.pl/pl/zadania [dostęp: 15.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

3) pion operacyjny – zapewniający planowanie, prowadzenie i koordynowanie akcji poszukiwawczych i ratowniczych oraz zwalczanie zanieczyszczeń środowiska morskiego, w tym związane z pełnieniem funkcji punktu odbioru alertu o zagrożeniu ochrony statku, a także zapewniający obsługę techniczną serwerów systemu kontrolno-informacyjnego dla portów polskich; pion operacyjny podlega zastępcy dyrektora Służby SAR do spraw operacyjnych[27].

Prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie służby SAR jest tym bardziej istotne, iż siły te współpracują w zakresie ratownictwa nie tylko z ratownictwem morskim Marynarki Wojennej, ale często biorą udział w międzynarodowych ćwiczeniach pod patronatem NATO.

3.6. System ratownictwa radiacyjnego

Polska, pomimo tego, że nie posiada energetyki jądrowej, nie jest wolna od zagrożeń będących wynikiem zdarzeń radiacyjnych[28]. I chociaż na terenie naszego kraju czynny jest obecnie tylko jeden reaktor badawczy „Maria" w Świerku koło Otwocka, to jednocześnie w 1998 r. posiadaliśmy ponad 2000 zarejestrowanych użytkowników źródeł promieniowania (zarówno w zakładach państwowych jak i prywatnych) prowadzących 2877 różnego rodzaju działalności związane ze źródłami radioaktywnymi[29]. Również rozmieszczenie elektrowni jądrowych poza granicami Polski, w bliskim sąsiedztwie powoduje, iż musimy być przygotowani na wystąpienie nadzwyczajnego zdarzenia radiacyjnego. Warto przypomnieć, że w promieniu do ok. 310 km od naszych granic, pracuje 10 elektrowni jądrowych z 23 blokami energetycznymi o łącznej zainstalowanej mocy elektrycznej ok. 14,5 GWe (stan na rok 2010)[30]. Są to różne obiekty: bardziej lub mniej nowoczesne, lepiej lub gorzej zbudowane. Najwięcej obawy przysparzają radzieckie reaktory pochodzące z początku lat siedemdziesiątych. Nie odpowiadają one współczesnym standardom oraz wymogom bezpieczeństwa, czego wymownym przykładem była awaria reaktora w Czarnobylu w kwietniu 1986 r.

---

27 Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa*, Dz. U. z 2012 r., poz. 733.

28 Zgodnie z Ustawą z dnia 20 listopada 2000 r. *Prawo atomowe* zdarzenie radiacyjne to „sytuacja związana z zagrożeniem, wymagająca podjęcia pilnych działań w celu ochrony pracowników lub ludności". Natomiast „zagrożenie" zgodnie w ww. ustawą to „narażenie, które może nastąpić, przy czym prawdopodobieństwo jego wystąpienia i wielkość mogą być zawczasu oszacowane".

29 M. Jurkowski, J. Niewodniczański, *Nadzwyczajne zdarzenia radiacyjne*, „Ratownictwo polskie" nr 4 z 1998.

30 http://nuclear.pl/polska,wokol,elektrownie-jadrowe-wokol-polski,0,0.html [dostęp: 15.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

Możliwość wystąpienia zagrożenia radiacyjnego zarówno na terenie naszego kraju, jak i poza jego granicami doprowadziła do opracowania klasyfikacji nadzwyczajnych zdarzeń radiacyjnych i stworzenia odpowiednich rozwiązań organizacyjnych na wypadek takich zagrożeń. Zgodnie z ustawą z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*[31] wyróżnia się ze względu na zasięg skutków następujące rodzaje zdarzeń radiacyjnych:

1. Zdarzenie powodujące zagrożenie danej jednostki organizacyjnej, powstałe na jej terenie i swym zasięgiem nie przekraczające granic terenu jednostki. Akcją likwidacji zagrożenia i usuwania skutków zdarzenia kieruje kierownik jednostki organizacyjnej, na której terenie nastąpiło zdarzenie.
2. Zdarzenie powodujące zagrożenie publiczne o zasięgu wojewódzkim, powstałe na terenie jednostki organizacyjnej lub poza nią (np. w czasie transportu materiałów jądrowych), a swym zasięgiem nieprzekraczające obszaru jednego województwa. Akcją likwidacji zagrożenia i usuwania skutków zdarzenia kieruje wojewoda (jeżeli zdarzenie miało miejsce podczas transportu, akcją kieruje osoba odpowiedzialna za bezpieczeństwo przesyłki w czasie transportu w porozumieniu z wojewodą), powiadamiane są także w razie potrzeby odpowiednie służby i organy lokalne – policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe, wojewódzki inspektor sanitarny, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, szef WSzW.
3. Zdarzenie powodujące zagrożenie publiczne o zasięgu krajowym, jeżeli zasięg jego skutków przekracza lub może przekroczyć obszar jednego województwa. W przypadku tego zdarzenia akcją likwidacji i usuwania skutków zdarzenia kieruje minister właściwy do spraw wewnętrznych przy pomocy Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki.

W zakresie każdego nadzwyczajnego zdarzenia radiacyjnego wyróżnić można trzy etapy zależne od rozwoju i przebiegu sytuacji (zdarzenia radiacyjnego): etap przedawaryjny, kiedy pomiary środowiska określają poziom odniesienia do późniejszych oszacowań i decyzji, następnie okres w czasie samej awarii, kiedy sytuacja się rozwija i wymaga bieżącej analizy przebiegu awarii i prognozowania rozwoju zagrożenia, wreszcie etap poawaryjny, kiedy pomiary skażeń określają kontynuację lub zakres nowych działań zapobiegawczych. Ten okres ostatni może trwać nawet kilka lat, np. w dalszym ciągu w ziemi znajdują się pozostałości po awarii w Czarnobylu[32].

---

31 Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, Dz. U. 2001 r. Nr 3, poz. 18.

32 S. Majewski, *Polska jest krajem radiologicznie dobrze zabezpieczonym*, „Ratownictwo Polskie" nr 2 z 1999 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa jądrowego oraz ochrony radiologicznej zgodnie z cytowaną ustawą jest **Prezes Państwowej Agencji Atomistyki**, który dokonuje systematycznej oceny sytuacji radiologicznej kraju. W celu dokonania oceny zbierane są, weryfikowane i analizowane informacje otrzymywane ze stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych oraz placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych, a także innych służb, np. meteorologicznych. Informacje te gromadzone są w Centralnym Ośrodku Pomiarów Skażeń Promieniotwórczych (COPSP), który pełni rolę koordynatora systemu monitoringu radiologicznego Polski.

W przypadku gdy zdarzenie radiacyjne przekracza obszar województwa uaktywnia swą działalność **Centrum Zdarzeń Radiacyjnych** „CEZAR", które ocenia sytuacją radiacyjną kraju (na podstawie informacji przekazanych przez COPSP oraz Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK), weryfikuje stwierdzenie zajścia nadzwyczajnego zdarzenia radiacyjnego oraz prognozuje dalszy rozwój sytuacji przygotowując w ten sposób podstawy do podejmowania decyzji przez Prezesa PAA.

W przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego o zasięgu wojewódzkim lub krajowym może zostać podjęta decyzja o wprowadzeniu działań interwencyjnych polegających na:
- czasowym przesiedleniu ludności;
- nakazie pozostawania w pomieszczeniach zamkniętych;
- podaniu preparatów ze stabilnym jodem;
- zakazie lub ograniczeniu spożywania skażonej żywności, wody pitnej.

Działaniami interwencyjnymi w zależności od zasięgu zagrożenia radiacyjnego kieruje odpowiednio wojewoda na szczeblu wojewódzkim oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych w przypadku zagrożenia o zasięgu krajowym.

Wystąpienie zdarzenia radiacyjnego wymaga podjęcia energicznych działań ratowniczych w celu ochrony ludności zamieszkałej w pobliżu elektrowni (natychmiastowa ewakuacja i ukrycie, podanie stabilnego jodu), a także w dalszej odległości (ukrycie, restrykcje żywnościowe, profilaktyka jodowa dla dzieci) szczególnie w kierunkach i miejscach uwarunkowanych rozwojem aktualnej sytuacji pogodowej. Z kolei rozwinięcie tych działań wymaga odpowiedniej ilości czasu, dlatego niezmiernie istotne jest odpowiednio wczesne zawiadomienie o wystąpieniu kolejnych sekwencji zdarzeń prowadzących do awarii wprost od operatora reaktora, do odpowiednich organów wykonawczych, zanim faktycznie dojdzie do awarii. System reagowania na duże awarie jądrowe opiera się przede wszystkim na diagnozowaniu sytuacji w obiekcie i rzeczywistym wczesnym ostrzeganiu, zanim dojdzie do uwolnienia substancji promieniotwórczych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

a zewnątrz obiektu. Przykład Czarnobyla (brak uprzedzenia o groźbie awarii oraz słabość zabezpieczeń w elektrowni) potwierdza potrzebę przygotowania czułych systemów detekcji skażeń powietrza, zwłaszcza w kierunki potencjalnie zagrażających reaktorów.

3.7. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

Ratowanie życia i zdrowia ludzi stanowi najistotniejszy cel działań ratowniczych prowadzonych przez najlepiej do tego przygotowaną strukturę ratowniczą w Polsce, czyli Państwową Straż Pożarną. Na siły PSP w sposób ustawowy został nałożony obowiązkiem niesienia pomocy w czasie różnego rodzaju zagrożeń, począwszy od zagrożeń pożarowych po ratownictwo medyczne.

Państwowa Straż Pożarna, zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* została powołana jako zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

Zgodnie z ww. ustawą do podstawowych zadań PSP należy: organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczej w czasie walki z pożarami oraz likwidacji miejscowych zagrożeń, wykonywanie pomocniczych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych oraz likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze, rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, szkolenie kadr dla potrzeb PSP i ochrony przeciwpożarowej, podejmowanie działań organizacyjno-technicznych usprawniających system alarmowania i współdziałania z innymi służbami ratowniczymi.

Mówiąc o integracji działań ratowniczych, warto zauważyć, że to właśnie Państwowa Straż Pożarna jako pierwsza służba ratownicza wyszła z inicjatywą połączenia kilku dziedzin działań ratowniczych tworząc w 1995 r. **Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy**, którego jednocześnie stała się podstawowym uczestnikiem z całą swoją bazą tj. komendami, szkołami i ośrodkami szkolenia oraz bazami sprzętu specjalistycznego, a także jednostkami naukowo-badawczymi. PSP za pośrednictwem swych stanowisk kierowania, tj. powiatowego/miejskiego stanowiska kierowania, wojewódzkiego stanowiska koordynacji ratownictwa oraz krajowego centrum koordynacji ratownictwa i ochrony ludności dysponuje siłami i środkami ratowniczymi KSRG na obszarze powiatu, województw i kraju.

Dysponowanie sił i środków centralnego odwodu operacyjnego, podległych Komendantowi Głównemu PSP możliwe jest również po uzyskaniu zgody mini-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

stra spraw wewnętrznych i administracji, przy uzgodnieniu z ministrem spraw zagranicznych, poza granicami kraju[33].

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (ksrg) zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej stanowi integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. System ustanowiony został w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a obejmuje prognozowanie, rozpoznawanie, zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. KSRG rozpoczynając działanie od 1 stycznia 1995 r. dysponował 502 jednostkami ratowniczo-gaśniczymi PSP oraz 2570 najlepszymi jednostkami ochotniczych straży pożarnych. Początkowo wykonywał swe zadania w zakresie walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego i chemicznego, a od 1997 r. również w zakresie ratownictwa ekologicznego i medycznego[34].

Podstawowymi i najważniejszymi ogniwami tworzącymi strukturę organizacyjną ksrg są podmioty ratownicze, które w zależności od zakresu zobowiązań, kompetencji, możliwości sprzętowych, wyszkolenia i integracji z systemem, realizują zadania z zakresu ratownictwa medycznego, chemicznego, ekologicznego, technicznego i gaszenia pożarów. Zakres organizacyjny i merytoryczny działania tego systemu reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego[35].

Poszczególne dziedziny ratownictwa realizowane są przez następujących uczestników systemu:

- jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej,
- organizacje pozarządowe, w tym ochotnicze straże pożarne i inne ratownicze organizacje społeczne,
- jednostki ochrony zdrowia, w tym szpitalne oddziały ratunkowe,
- służby, inspekcje, straże i instytucje oraz specjalistów w sprawach ratownictwa, a także inne podmioty włączone w system w drodze umowy cywilnoprawnej.

---

33 R. Grosset, *Rola Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w czasie katastrof i klęsk żywiołowych*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, tom I, Warszawa–Rynia, 10–12 czerwca 2002, XII Międzynarodowa konferencja naukowo-techniczna inżynierii wojskowej, WAT przy współpracy KG PSP, s. 29.

34 Z. Socha, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w przyszłym powszechnym systemie ratowniczym*, [w:] *Powszechny system ratowniczy a obronność i bezpieczeństwo państwa*, Zeszyt problemowy TWO, 1/99, Warszawa 1999, s. 33 i dalej.

35 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

W praktyce według stanu na 2002 r. system tworzyły następujące podmioty:
- 507 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP,
- 3 100 jednostek ochotniczych straży pożarnych,
- 5 zakładowych straży pożarnych,
- 1 zakładowa służba ratownicza,
- Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe,
- 4 szpitale, w tym 3 szpitale MSWiA w Warszawie, Krakowie, Poznaniu oraz Centrum Leczenia Oparzeń w Siemianowicach Śląskich,
- 347 specjalistów krajowych z różnych dziedzin ratownictwa[36].

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy działa w dwóch stanach:
1) stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu, polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu,
2) wykonywaniu działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza powiatu. Stan ten dotyczy również sytuacji będących następstwem zdarzeń mogących spowodować zerwanie lub znaczne osłabienie więzów społecznych przy równoczesnym poważnym ograniczeniu funkcjonowania organów administracji publicznej.

W myśl rozporządzenia jest on zorganizowany w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie na poszczególnych poziomach reagowania:
- centralnym (krajowym), czyli poziomie wspomagania i koordynacji działań ratowniczych na poziomie kraju,
- wojewódzkim, czyli poziomie wspomagania i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa,
- powiatowym, czyli podstawowym poziomie wykonawczym, który realizuje główne zadania systemu.

Po ponad 20 latach funkcjonowania można stwierdzić, iż krajowy system ratowniczo-gaśniczy charakteryzuje się:
- jednością rozkazodawstwa;
- sformalizowaniem działań ratowniczych;
- jednością dowodzenia;
- spójnym systemem informacyjnym;
- wspólną technologią prowadzenia działań;
- współdziałaniem służb i podmiotów ratowniczych;
- podporządkowaniem służb dla osiągnięcia jednolitego celu działania;
- normalizacją sprzętu i jego kompatybilnością;
- wymiennością ról w prowadzeniu działań;

[36] R. Grosset, D. Marczyński, *Organizacja ratownictwa w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym*, [w:] J. Jakubaszko, A. Ryś (red.), *Ratownictwo medyczne w Polsce*, Kraków 2002, s. 194.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

– ukierunkowaniem działań na człowieka;
– ujednoliceniem szkolenia i doskonalenia;
– osiągnięciem efektu synergii[37].

Na ratownictwo techniczne, chemiczne i ekologiczne prowadzone przez jednostki ochrony przeciwpożarowej składają się przedsięwzięcia organizacyjne i środki podejmowane dla prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, dostosowane odpowiednio do rozmiarów i rodzaju zagrożenia. Natomiast na ratownictwo medyczne składają się przedsięwzięcia organizacyjne i środki podejmowane dla udzielania pierwszej pomocy lekarskiej i przedlekarskiej poszkodowanym podczas pożaru, klęski żywiołowej oraz innego miejscowego zagrożenia.

W zakresie **ratownictwa technicznego** działania obejmują:
– oznakowania i zabezpieczenie miejsca zdarzenia,
– uwalnianie i ewakuację zagrożonych ludzi i zwierząt,
– wykonywanie przejść i dojść do poszkodowanych,
– usuwanie zagrożeń katastrofą budowlaną, zawałem, osunięciem ziemi,
– oświetlenie terenu działań ratowniczych,
– uszczelnienie miejsc wycieku substancji stwarzających zagrożenie,
– wypompowywanie wody, prowadzenie prac podwodnych i nawodnych,
– prowadzenie prac na wysokościach.

Do zakresu działań **ratownictwa chemicznego i ekologicznego** zalicza się:
- rozpoznawanie zagrożeń oraz ocenę i prognozowanie ich rozwoju i skutków dla ludzi i środowiska,
- likwidację miejscowych zagrożeń chemiczno-ekologicznych, w tym:
  – identyfikację substancji stwarzającej zagrożenie,
  – określenie strefy zagrożenia,
  – ewakuację ludzi ze strefy zagrożenia,
  – prognozowanie zmian wielkości strefy zagrożenia,
  – przepompowywanie i przemieszczanie substancji do nowych lub zastępczych zbiorników,
  – uszczelnianie miejsc wycieku substancji,
  – stawianie kurtyn wodnych,
  – ograniczanie parowania substancji,

[37] *Komenda Główna PSP, Zintegrowany system ratowniczy w czasie pokoju. Państwowa Straż Pożarna jako główna siła w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym*, AON, Warszawa 1996, s. 16–17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

  - przewietrzanie strefy zagrożenia, stawianie zapór, neutralizację substancjami chemicznymi,
  - związywanie substancji sorbentami,
  - zbieranie substancji z powierzchni wody lub gleby.
- analizę i dokumentowanie przebiegu działań ratowniczych.

Działania ratownicze w zakresie **ratownictwa medycznego** obejmują w szczególności:

- rozpoznanie u osób poszkodowanych stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego oraz prowadzenie segregacji pierwotnej i udział w segregacji wtórnej;
- zastosowanie technik i sprzętu niezbędnych do ratowania życia i zdrowia w zależności od rodzaju, skali i miejsca zdarzenia oraz liczby osób poszkodowanych;
- zapewnienie ciągłości realizowanego przez podmioty ksrg procesu ratowania osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego na miejscu zdarzenia, w tym współpraca z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

W sytuacji wystąpienia **zdarzenia o charakterze terrorystycznym** z użyciem czynnika biologicznego działania ratownicze obejmują:

- wstępne sprawdzenie niezidentyfikowanych przesyłek pod kątem możliwości wystąpienia zagrożenia biologicznego oraz ich zabezpieczenie, z wyłączeniem przesyłek o zagrożeniu wybuchowym;
- transport niezidentyfikowanych przesyłek potencjalnie stwarzających zagrożenie biologiczne w celu przeprowadzenia ich ostatecznej weryfikacji.

W relacjach medialnych z działań straży pożarnej często można usłyszeć takie określenia jak zastęp czy brygada straży pożarnej. Wynika to z podziału wewnętrznego jednostek ochrony przeciwpożarowej, które na potrzeby działania ratowniczego tworzą następującą strukturę:

1) rota – dwuosobowy zespół ratowników wchodzący w skład zastępu lub specjalistycznej grupy ratowniczej;
2) zastęp – pododdział liczący od trzech do sześciu ratowników, w tym dowódca, wyposażony w pojazd przystosowany do realizacji zadania ratowniczego;
3) sekcja – pododdział w składzie dwóch zastępów, w tym dowódca;
4) pluton – pododdział w składzie od trzech do czterech zastępów, w tym dowódca;
5) kompania – pododdział w składzie od ośmiu do szesnastu zastępów oraz dowódca;
6) batalion – oddział w składzie od trzech do pięciu kompanii oraz dowódca i sztab;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

7) brygada – związek pododdziałów i oddziałów oraz dowódca i sztab;
8) specjalistyczna grupa ratownicza – pododdział przeznaczony do realizacji specjalistycznych czynności ratowniczych[38].

Organizatorem oraz organem kierowniczym systemu na terenie kraju jest komendant główny PSP, nad którym bezpośredni nadzór (a tym samym nad całym systemem) sprawuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zapewniający skuteczne warunki działania systemu na obszarze całego kraju.

Na poziomie centralnym KSRG tworzą:
– KG PSP, w tym Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa,
– wydzielone siły i środki z wojewódzkich odwodów operacyjnych stanowiące centralny odwód operacyjny,
– krajowe bazy sprzętu specjalistycznego,
– szkoły PSP,
– Centrum Naukowo-Badawcze PSP,
– specjaliści ds. ratownictwa działający na terenie kraju,
– inne podmioty realizujące zadania systemu[39].

Ważnym elementem systemu ratowniczego na szczeblu krajowym jest działające w strukturze KG PSP Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, wykonujące zadania w zakresie:
– kierowania krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym i ochrony ludności;
– określania zadań systemu na obszarze kraju;
– ustalania planu sieci jednostek tego systemu;
– koordynowania działań ratowniczych, których rozmiar i zasięg przekracza możliwości ratownicze województwa;
– organizowania i kierowania działaniami centralnego odwodu operacyjnego;
– przygotowanie i wrażania procedur postępowania ratowniczego;
– koordynowanie opracowywania planów ratowniczych;
– zapewnianie całodobowej grupy operacyjnej wraz ze środkami transportu[40].

W skład Centrum wchodzą następujące wydziały:
– Koordynacji Ratownictwa, w tym stanowisko kierowania Komendanta Głównego PSP;
– Planowania Operacyjnego i Analiz;
– Odwodów Operacyjnych i Działań Międzynarodowych;

---

38 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

39 R. Grosset, S. Dechnik, *Zasady funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego po reformie administracyjnej państwa,* referat, KG PSP.

40 https://www.straz.gov.pl/kontakt/Krajowe_Centrum_Koordynacji_Ratownictwa_i_Ochrony_Ludnosci [dostęp: 16.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

– Przetwarzania Danych Operacyjnych;
– Samodzielne Stanowisko Doradcy Komendanta Głównego;
– Samodzielne Stanowisko Koordynator Ratownictwa Medycznego Służby.

Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności ma swoje odpowiedniki na terenie województw i powiatów w strukturach komend wojewódzkich i powiatowych PSP. Są to odpowiednio Wojewódzkie Stanowiska Koordynacji Ratownictwa oraz Powiatowe Stanowiska Kierowania.

Na szczeblu województwa organizatorem oraz organem kierującym KSRG jest komendant wojewódzki PSP. Do jego zadań należy organizowanie systemu alarmowania i kierowania akcjami ratowniczymi oraz współdziałanie z innymi służbami ratowniczymi funkcjonującymi na terenie województwa. System tworzą:
– komenda wojewódzka PSP, w tym wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa,
– wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych, stanowiące wojewódzki odwód operacyjny,
– ośrodki szkolenia PSP,
– krajowa baza sprzętu specjalistycznego,
– służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty współdziałające w ramach systemu,
– specjaliści ds. ratownictwa działający na obszarze województwa,
– organy administracji niezespolonej[41].

Procedury uruchamiania i działania systemu na poziomie województwa, w odniesieniu do różnego rodzaju zagrożeń określone są w wojewódzkim planie ratowniczym, który opracowuje komendant wojewódzki PSP, a zatwierdza wojewoda.

Z kolei na obszarze powiatu organizowanie, kierowanie i koordynowanie działań ratowniczych w zakresie KSRG należy do komendanta powiatowego PSP. Na poziomie powiatu system tworzą:
– komenda powiatowa PSP, w tym jednostki ratowniczo-gaśnicze i powiatowe stanowisko koordynacji ratownictwa,
– jednostki ochrony przeciwpożarowej z obszaru powiatu włączone do systemu,
– służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty współdziałające w ramach systemu,
– specjaliści ds. ratownictwa działający na obszarze powiatu.

[41] R. Grosset, S. Dechnik, *Zasady...*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Procedury uruchamiania i działania systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie powiatu określone są w planie ratowniczym opracowanym przez komendanta powiatowego PSP i zatwierdzonym przez starostę.

Bazą systemu na wszystkich szczeblach organizacyjnych są jednostki organizacyjne PSP, a także inne podmioty włączone do systemu. Podmioty te realizują zadania w zakresie walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego, w szczególności poprzez:

1) analizowanie i rozpoznawanie zagrożeń,
2) utrzymywanie gotowości do prowadzenia działań ratowniczych,
3) podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia i likwidacji:
   a) pożarów,
   b) awarii, wypadków i katastrof technicznych i chemicznych,
   c) wypadków i katastrof komunikacyjnych,
   d) zdarzeń wymagających stosowania sprzętu specjalistycznego ratownictwa ekologicznego, wodnego i wysokościowego,
4) udzielanie na miejscu zdarzenia pierwszej pomocy poszkodowanym w wypadkach[42].

W celu poszerzenia potencjału ratowniczego KSRG zostały zawarte porozumienia o współpracy z podmiotami, które profesjonalnie zajmują się działalnością ratowniczą. Takie porozumienia podpisano z:

– Centralną Stacją Ratownictwa Górniczego,
– Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa,
– Państwową Agencją Atomistyki,
– Wojskami Chemicznymi.

Ponadto stosowne umowy o współpracy zawarto również z Zakładami Opieki Zdrowotnej (szpitalami), które utrzymują miejsca szpitalne i wydzielają personel medyczny, a także materiały i środki medyczne i opatrunkowe oraz środki transportu na potrzeby akcji ratowniczych.

W ramach systemu ratowniczego z jednostkami PSP współpracują również społeczne siły ratownicze. W ciągu kilkunastu ostatnich latach podpisano porozumienia o współpracy z Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Polskim Czerwonym Krzyżem, Związkiem Harcerstwa Polskiego oraz Aeroklubem Polskim i Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym.

---

[42] Na podstawie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Ponadto Państwowa Straż Pożarna współpracuje zarówno ze służbami ratowniczymi innych państw, jak i z organizacjami międzynarodowymi aktywnymi w obszarze ratownictwa i ochrony ludności. Podstawą współpracy z innymi państwami są przede wszystkim porozumienia i umowy międzyrządowe, które Polska zawarła dotychczas ze wszystkimi państwami sąsiednimi oraz Chorwacją, Słowenią i Węgrami. Regulują one zasady udzielania wzajemnej pomocy w przypadku zdarzeń w obszarze przygranicznym oraz poważnych katastrof na terytoriach państw-stron. Odnoszą się również do szerszej współpracy w zakresie zapobiegania i przygotowania na katastrofy[43].

Na zakończenie warto zwrócić uwagę, że podczas prowadzenia działań ratowniczych na miejsce zdarzenia mogą przybyć liczne siły ratownicze, pochodzące z różnych jednostek lub podmiotów ratowniczych. Aby uniknąć chaosu kompetencyjnego, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2011 r. w sprawie szczególnych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym[44] unormowało relacje między jednostkami ochrony przeciwpożarowej w ten sposób, że kierowanie działaniem ratowniczym zaczyna się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia, a kierowanie są obowiązani przejąć według następującego porządku: członek ochotniczej straży pożarnej, komendant gminny ochrony przeciwpożarowej, jeżeli jest członkiem OSP, strażak jednostki ochrony przeciwpożarowej, pod warunkiem, że posiadają kwalifikacje do kierowania działaniem ratowniczym. W sytuacji gdy mamy do czynienia z jednostką ochotniczą i zawodową straży pożarnej kierującym jest strażak zawodowy. Jeżeli na miejscu zdarzenia pojawią się dowódcy tej samej hierarchii, kierowanie przechodzi w ręce dowódcy jednostki, dla której miejsce zdarzenia jest jej terenem działania.

3.8. Wojskowe systemy ratownicze

Udział Sił Zbrojnych w przeciwdziałaniu i reagowaniu na zagrożenia niemilitarne ma długą historię. Do roku 1989 wojsko było praktycznie głównym wykonawcą wszelkich zadań związanych z likwidacją zatorów lodowych na rzekach, czy udziałem w powodziach oraz działaniach po-powodziowych. Po roku 1989 działania w tym zakresie stały się domeną specjalistów cywilnych,

[43] www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/Wspolpraca_miedzynarodowa [dostęp: 16.06.2019].

[44] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2011 r. *w sprawie szczególnych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*, Dz. U. z 2013 r., poz. 709.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

a głównie Państwowej Straży Pożarnej, niemniej wojsko było używane do celów pomocniczych. Szybko okazało się, iż ze względu na rozmiar, zasięg, natężenie i dotkliwość katastrof i klęsk żywiołowych nie jest możliwe prowadzenie działań ratowniczych przy udziale tylko i wyłącznie sił niemilitarnych. Dobitnie wykazała to powódź w 1997 r., która obnażyła szczególnie boleśnie zły stan organizacyjny, funkcjonalny oraz techniczny ratowniczych sił cywilnych. W raporcie Biura Bezpieczeństwa Narodowego nt. *stanu systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska* wojsko zostało ocenione jako „w pełni mobilna i odpowiedzialna formacja realizująca podstawowe zadania w prowadzeniu akcji przeciwpowodziowej” [45]. Udział SZ miał na celu bezpośrednią ochronę obiektów, ludzi i mienia, zagrożonych spływem wód powodziowych oraz szereg innych zadań.

Jest zatem oczywiste, iż wojsko z racji znacznego potencjału ludzkiego, organizacyjnego, specjalistycznego wyposażenia materiałowo-technicznego, wyszkolenia oraz utrzymywania stałej gotowości do działań o charakterze militarnym, jest także przygotowane do realizacji specyficznych zadań ratowniczych oraz likwidacji skutków katastrof w działaniach o charakterze pozamilitarnym.

Aby w pełni wykorzystać potencjał Sił Zbrojnych do prowadzenia działań ratowniczych, muszą jednak zostać spełnione pewne warunki, do których bez wątpienia należy zaliczyć odpowiednie regulacje prawne, wcześniejsze wydzielenie sił oraz kolejność ich użycia (w zależności od rodzaju i rozmiaru zagrożenia), a także określenie zasady, którymi należy się kierować przy włączaniu wojska do działań ratowniczych.

Zasady udziału sił zbrojnych w czasie stanu klęski żywiołowej uregulowała ustawa z dnia 18 kwietni 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*[46]. W myśl tej ustawy, siły wojskowe mogą być wykorzystane dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia tylko wtedy, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. W takiej sytuacji Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania wystąpiła klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Pododdziały i oddziały SZ pozostają pod dowództwem swych przełożonych służbowych, wykonując zadania określone przez wojewodę, jednoosobowo odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na administrowanym obszarze. Ustawa o stanie klęski żywiołowej nałożyła na Radę Ministrów

[45] Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Warszawa 1997, s. 26.

[46] Ustawa z dnia 18 kwietni 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

obowiązek określenia (w drodze rozporządzenia) szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, uwzględniając:

1) rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których jednostki wojskowe mogą brać udział,
2) sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami,
3) sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego.

Rada Ministrów wydała stosowne rozporządzenie z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*[47], zgodnie z którym do działań ratowniczych lub prewencyjnych w których mogą brać udział jednostki wojskowe zaliczono:

1) współudział w monitorowaniu zagrożeń,
2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,
3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych,
4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia,
5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach,
6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń,
7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej,
8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury,
9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ,
10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ,
11) likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych,
12) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej,
13) współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych,
14) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

---

[47] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Udział oddziałów SZ w realizacji działań ratowniczych lub prewencyjnych następuje na podstawie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, jeżeli obszar klęski obejmuje jedno województwo, lub na podstawie krajowego planu zarządzania kryzysowego, jeżeli stan klęski żywiołowej jest wprowadzony na obszarze większym niż jedno województwo. Plany podlegają uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej przede wszystkim w zakresie warunków użycia oddziałów SZ, składu i wyposażenia tych oddziałów, a także zabezpieczenia logistycznego wymaganego do realizacji powierzonych zadań, przedsięwzięć realizowanych przez działające na terenie województwa jednostki organizacyjne, których celem jest zabezpieczenie logistyczne oddziałów SZ, w szczególności w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej, zabezpieczenia materiałowo-technicznego i łączności oraz korzystania przez siły wojskowe z infrastruktury technicznej w czasie realizacji zadań.

Takie rozwiązania przyniosła ustawa z dnia 26 kwietnia 2006 r. *o zarządzaniu kryzysowym*[48], która wprowadziła zapisy dotyczące udziału wojska w sytuacjach kryzysowych: „Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwane dalej „oddziałami Sił Zbrojnych", wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego".

W takiej sytuacji do zadań oddziałów Sił Zbrojnych należy:

1) współudział w monitorowaniu zagrożeń;
2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;
5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;

[48] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2006 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007 r. Nr 89, poz. 590.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;
13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
14) współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych.

Na podstawie wytycznych Szefa Sztabu Generalnego WP do końca każdego roku opracowuje się „Plan udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych" na kolejny rok kalendarzowy.

Mając powyższe na uwadze, w Sił Zbrojnych RP szczególne zadania w zakresie ratownictwa wykonują:

1. Centralny Ośrodek Analizy Skażeń Sił Zbrojnych;
2. Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa;
3. Wojska chemiczne, w tym specjalistyczne jednostki ratownicze: chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne (ChiRZA);
4. Wojska inżynieryjne;
5. Wojska obrony terytorialnej.

Jednostki te ze względu na zadania, strukturę organizacyjną, lokalizację oraz wyposażenie w specjalistyczny sprzęt są szczególnie predysponowane do udziału w działaniach ratowniczych oraz współpracę z siłami cywilnymi.

Centralny Ośrodek Analizy Skażeń Sił Zbrojnych to centrum dyspozycyjne Ministra Obrony Narodowej właściwe w sprawach wykrywania skażeń i alarmowania o nich. Działa na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*[49] *i stanowi jeden ze znaczących elementów Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania.*

Powstanie systemu w 2006 r., którego pierwszą podstawą prawną funkcjonowania było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r.

[49] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz. U. z 2013 r., poz. 96.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach[50] wynikało z sytuacji braku jednolitych regulacji prawnych, rozproszenie kompetencji oraz odmienne procedury działania wielu podmiotów odpowiedzialnych za monitorowanie skażeń oraz ich zwalczanie[51].

Systemy wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach w rozumieniu rozporządzenia z 2013 r. to „powiązany organizacyjno-technicznie zespół elementów przeznaczonych do identyfikacji skażeń, wytwarzania, gromadzenia, przetwarzania i wstępnej analizy informacji o uwolnieniu do środowiska toksycznych środków chemicznych, materiałów promieniotwórczych, zakaźnych czynników biologicznych i powstaniu ognisk zakażeń, a także o powstałych w następstwie takich zdarzeń skażeniach oraz o potencjalnych źródłach tych zagrożeń”[52]. Nadzór nad całym systemem oraz funkcje koordynacyjne realizuje Minister Obrony Narodowej przy pomocy wymienionego wyżej Centralnego Ośrodka Analizy Skażeń SZ.

Jeżeli chodzi o systemy wykrywania skażeń, to pod pojęciem systemów ustawodawca rozumie: „systemy obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania skażeń i powiadamiania o skażeniach, funkcjonujące lub uruchamiane i rozwijane w sytuacjach wystąpienia skażeń powstałych na skutek katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, działań terrorystycznych lub na skutek zagrożenia wojennego lub wojny”, natomiast wykrywanie skażeń to „działanie realizowane w określonym rejonie i czasie w celu potwierdzenia lub wykluczenia obecności niebezpiecznych substancji i mieszanin chemicznych, materiałów promieniotwórczych i zakaźnych czynników biologicznych”[53].

Jednostki **krajowego systemu wykrywania skażeń i alarmowania** można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej zaliczymy systemy mające na celu **wykrywanie skażeń i alarmowanie o nich**, do drugiej grupy z kolei te organy i jednostki organizacyjne, które dokonują **analizy skażeń i oceny sytuacji** oraz opracowują, ogłaszają i wprowadzają **działania interwencyjne**.

W ramach pierwszej grupy działają takie podsystemy, jak: system wykrywania skażeń SZ RP (nadzorowane przez MON); sieci i systemy nadzoru epide-

---

[50] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1415.

[51] T. Binek, J. Czepiel, *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania w obecnych uwarunkowaniach systemowych w Polsce*, BITP, Vol. 36, Issue 4, 2014, s. 15–24, https://www.academia.edu/22925562/FUNKCJONOWANIE_KRAJOWEGO_SYSTEMU_WYKRYWANIA_SKA%C5%BBE%C5%83_I_ALARMOWANIA_W_OBECNYCH [dostęp: 30.11.2019].

[52] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1415.

[53] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

miologicznego i kontroli chorób zakaźnych w kraju oraz krajowe punkty kontaktowe dla międzynarodowych systemów nadzoru nad zagrożeniami zdrowia lub życia dużych grup ludności (nadzorowane przez MZ); system stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych (koordynowany przez PAA); wojewódzkie systemy wykrywania i alarmowania oraz wojewódzkie systemy wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (nadzorowane przez wojewodów); oraz systemy nadzoru epizootycznego, fitosanitarnego, nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i paszami oraz nadzoru nad produktami rolno-spożywczymi (nadzorowane przez MRiRW oraz MZ).

W skład drugiej grupy wchodzą: organy i jednostki organizacyjne prowadzące działania interwencyjne w sytuacji wystąpienia skażeń (nadzorowane przez MON, MSWiA, MZ, MŚ i MRiRW oraz wojewodów; formacje obrony cywilnej wykonujące działania w zakresie monitoringu, wykrywania i rozpoznania skażeń oraz alarmowania o skażeniach; dyrektorów urzędów morskich; a także inne organy i jednostki organizacyjne wykonujące obserwacje skażeń i ich pomiary i powiadamiające o skażeniach na terenie kraju, włączone do systemów na podstawie umów i porozumień indywidualnych.

Warto również zwrócić uwagę, że omawiane rozporządzenie z dnia 7 stycznia 2013 r. *w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach* reguluje kwestię powiadamiania o zaistnieniu skażenia lub zakażenia za pomocą **sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych**, których rodzaje zostały określone w załączniku do ww. rozporządzenia. Zgodnie z nim, sygnały alarmowe, mające postać akustyczną, wizualną bądź werbalną, rozpowszechnianą w środkach masowego przekazu, mogą być wykorzystywane wyłącznie w sytuacji rzeczywistego zagrożenia. Decyzje o wprowadzeniu lub ogłoszeniu sygnału alarmowego lub komunikatu ostrzegawczego, a także o ich odwołaniu, podejmuje właściwy terytorialnie organ administracji publicznej. W czasie treningów i szkoleń istnieje możliwość ich ćwiczebnego wykorzystania, ale dopiero po ogłoszeniu rozpoczęcia takiego przedsięwzięcia przez właściwy terytorialnie organ administracji publicznej, z 24 godzinnym wyprzedzeniem, w mass mediach lub w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania jest źródłem informacji o skażeniach w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Odbiorcą informacji jest utworzone na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w Warszawie.

Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa została utworzona na podstawie ustaw o PSP oraz ochronie przeciwpożarowej. Minister Obrony Narodowej rozporzą-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

dzeniem z dnia 24 sierpnia 1992 r. *w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową*[54] określił następujące zadania związane z[55]:

- organizacją i prowadzeniem akcji ratowniczych na terenach będących w zarządzie SZ RP;
- udzielaniem pomocy Państwowej Straży Pożarnej w prowadzeniu akcji ratowniczych;
- wykonywaniem pomocniczych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń na rzecz innych służb ratowniczych;
- rozpoznawaniem zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń na terenach będących w zarządzie SZ oraz egzekwowaniem ich usunięcia;
- szkoleniem kadr dla potrzeb ochrony przeciwpożarowej w SZ RP;
- podejmowaniem działań organizacyjno-technicznych usprawniających system alarmowania i współdziałania ratowniczych sił wojskowych i cywilnych.

Ponadto Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa może udzielać wsparcia siłom Państwowej Straży Pożarnej poza terenem wojskowym, a także możliwe jest również użycie sił i środków wojska na wezwanie Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej zarówno na terenie wojskowym jak i poza nim, zgodnie z wcześniej opracowanymi planami.

Wojska chemiczne są tym rodzajem wojsk, które są szczególnie przydatne i wykorzystywane w akcjach ratowniczych, zwłaszcza do likwidacji skażeń oraz prac gaśniczo-ratowniczych[56]. Upoważnia je do tego wyposażenie w specjalistyczny sprzęt oraz treść zadań do jakich są przeznaczone pododdziały likwidacji skażeń[57]. Na likwidację skażeń składają się przedsięwzięcia z zakresu odkażania i dezaktywacji terenu, odkażania i dezaktywacji przejść niezbędnych do prowadzenie akcji ratowniczej w rejonie porażenia, odkażania i dezaktywacji miejsc niezbędnych dla elementów ratowniczych, działalności związanej z szybkim ratowaniem ludzi. Duży nacisk kładzie się również na usuwanie pozostałości poawaryjnych oraz przywracanie środowiska naturalnego do stanu sprzed zdarzenia, do czego niezbędny jest specjalistyczny sprzęt wojsk chemicznych.

---

[54] Rozporządzenie z dnia 24.08.1992 r. *w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową*, Dz. U. z 1992 r. Nr 66, poz. 334.

[55] J. Pędzik, *Wojskowa Służba Przeciwpożarowa w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym. Siły Zbrojne w akcjach kryzysowych*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2001, s. 40–41.

[56] S. Poprawski, *Wojska obrony przeciwchemicznej w likwidacji skutków klęsk żywiołowych*, [w:] *Współdziałanie organów pozamilitarnych z wojskami operacyjnymi i OT w czasie stanów nadzwyczajnych*, Biuletyn TWO, s. 54.

[57] J. Kutyła, *Udział wojsk obrony przeciwchemicznej i kierunki ich doskonalenia w działaniach wspierających elementy systemów ratownictwa państwa*, AON, Warszawa 2001, s. 44.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Sprzętem tym dysponują specjalistyczne, wydzielone jednostki ratownicze – **chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne** (ChiRZA). Są one przeznaczone do lokalizacji, oceny i likwidacji skutków awarii chemicznych i wypadków radiacyjnych w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi ON oraz udzielania pomocy w przypadku awarii w cywilnych zakładach pracy, obiektach oraz innych podmiotach układu pozamilitarnego[58]. Należy zaznaczyć, że w czasie wojny wojska obrony przeciwchemicznej działania w zakresie ratownictwa wykonują jako zadania własne, natomiast w czasie pokoju, podczas likwidacji następstw awarii i katastrof wojska chemiczne oraz inne rodzaje wojsk współdziałają z podmiotami cywilnymi[59].

Do podstawowych zadań ChiRZA należy m.in. rozpoznawanie i ocena sytuacji w rejonie awarii, prognozowanie skażeń powstałych w wyniku awarii, rozpoznawanie skażeń i określanie rzeczywistego zasięgu stref skażenia, likwidacja rozszczelnienia zbiorników z TŚP i ograniczenia rozprzestrzeniania się skażeń, odkażanie, dezaktywacja sprzętu, budynków i urządzeń oraz terenu w rejonie awarii, prowadzenie likwidacji skażeń stanów osobowych, zbieranie i transportowanie materiałów skażonych, częściowa detoksykacja TŚP i produktów i ich rozkładu[60].

Chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne składają się z[61]:

– grupy operacyjnej, która przeznaczona jest do kierowania działaniami zespołu awaryjnego, określania metod likwidowania skutków awarii oraz ustalenia sposobu ochrony żołnierzy zespołu przed skażeniami i napromieniowaniem;
– grupy zboru danych dokonującej oceny skali i skutków awarii oraz opracowującej dane z rozpoznawania skażeń. W skład grupy wchodzi również zespół specjalistów ratownictwa chemicznego, który przeznaczony jest do prowadzenia niezbędnych prac bezpośrednio w strefach niebezpiecznych skażeń toksycznymi środkami przemysłowymi;
– oddział ratownictwa realizuje specjalistyczne zadania na obrzeżach rejonów awarii, zmierzających do likwidacji bezpośrednich skutków uwolnienia TSP, rozpoznania skażeń oraz wykonywania prac pomocniczych.

Wojska chemiczne biorą udział nie tylko w działaniach związanych z gaszeniem pożarów oraz likwidacją skażeń, ale mogą być wykorzystane np. do akcji

58 Tamże, s. 36.
59 S. Śladkowski, Z. Mazurek, *Obrona przeciwchemiczna a zagrożenia w czasie pokoju i wojny*, AON, Warszawa 1999, s. 23.
60 J. Kutyła, *Możliwości likwidacji wtórnych skutków klęsk żywiołowych przez wojska obrony przeciwchemicznej*, Zeszyty Naukowe AON nr 4/2000, Warszawa 2000, s. 65.
61 J. Kutyła, *Udział...*, s. 36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

odśnieżania oraz akcji ratowniczych i humanitarnych prowadzonych poza granicami kraju[62].

Wojska inżynieryjne są podstawowym rodzajem wojsk przeznaczonych do udziału w zagrożeniach związanych z działaniem sił przyrody. W zależności od przeznaczenia dzielą się na pododdziały, oddziały i związki taktyczne: saperskie, pontonowe, desantowo-przeprawowe, inżynieryjno-drogowe, wojska kolejowe, maszyn inżynieryjnych i inne.

Po doświadczeniach powodzi w 1997 r. Szefostwo Wojsk Inżynieryjnych przygotowało koncepcję utworzenia na bazie potencjału Wojsk Inżynieryjnych, batalionów ratownictwa inżynieryjnego. Celem koncepcji było sformowanie 8 batalionów rozmieszczonych wzdłuż dwóch głównych rzek – Wisły i Odry.

Przeznaczenie batalionów określała sama nazwa, ale w rzeczywistości chodziło o stworzenie możliwości nie tylko ratownictwa bezpośrednio w czasie powodzi, ale również uczestnictwa w ramach likwidacji skutków kataklizmu. Stąd też trzon batalionu stanowią dwa pododdziały, kompania ewakuacyjna oraz kompania ratownictwa inżynieryjnego.

Wojska inżynieryjne ze względu na posiadanie specjalistów oraz sprzęt, w tym gąsienicowe transportery pływające, maszyny inżynieryjno-drogowe oraz mosty czołgowe są w stanie:

– ewakuować ludność i jej mienie z terenów zagrożonych lub objętych kataklizmem,
– prowadzić prace inżynieryjne związane z doraźną naprawą i umacnianiem obiektów infrastruktury komunalnej (odbudowa i budowa mostów przez wąskie przeszkody, odbudowa wałów przeciwpowodziowych, usuwanie zatorów na liniach komunikacyjnych),
– dowozić żywność, wodę pitną, leki dla ludności z terenów zagrożonych,
– prowadzić w czasie działań wojennych akcje ratownicze na rzecz wojska i ludności cywilnej w rejonach masowych zniszczeń, porażeń oraz chemicznego i radiacyjnego skażenia terenu[63].

Wojska Obrony Terytorialnej posiadają szczególne predyspozycje do udziału w akcjach ratowniczych oraz uzupełniania sił niemilitarnych w tym zakresie. Zasadniczą rolę w koordynacji działań ratowniczych na szczeblu województwa Wojsk OT z sektorem cywilnym odgrywa Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, będący łącznikiem między wojskiem a organami administracji publicznej, szczególnie wojewodą . Do jego zadań w tym zakresie należy m.in.[64]:

---

62 R. Bienias, *Realizacja zadań specjalnych wynikających z układów i umów międzynarodowych przez wojska obrony przeciwchemicznej*, AON, Warszawa 2001.

63 R. Żuchowski, *Ratownictwo inżynieryjne*, część II, „Saper" nr 5 z 2002 r.

64 M. Pietras, *Wojska obrony terytorialnej w działaniach ratowniczych*, AON, Warszawa 2002, s. 61.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

– utrzymywanie stałego kontaktu z grupami operacyjnymi SZ RP i Urzędem Wojewódzkim,
– analiza zagrożeń na obszarze odpowiedzialności,
– aktualizacja danych o gotowości sił i środków do działań ratowniczych,
– udział w planowaniu użycia Wojsk OT w działaniach ratowniczych,
– opracowywanie niezbędnych kalkulacji i dokumentów,
– koordynacja procesu mobilizacyjnego na potrzeby ratownictwa,
– wnioskowanie do przełożonych o wzmocnienie sił ratowniczych,
– opracowywanie wniosków z udziału w działaniach ratowniczych.

Istotną rolę w omawianym zakresie stanowią brygady obrony terytorialnej (BOT), które po pełnym rozwinięciu mobilizacyjnym dysponują znaczną ilością żołnierzy oraz sprzętu.

Wojska Obrony Terytorialnej mogą być wykorzystane w działaniach ratowniczych w każdej z faz zarządzania kryzysowego, mianowicie w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. W każdej z tych faz Wojska OT realizują inne zadania, do których zalicza się[65]:

1) w fazie zapobiegania:
   – ocena zagrożeń pod kątem możliwości ograniczenia ich rozmiaru,
   – wsparcie działań zmniejszających ryzyko wystąpienia katastrofy,
   – kształtowanie świadomości wystąpienia zagrożeń,
   – wykorzystywanie zasobów infrastruktury,
   – określenia zasad kierowania i współdziałania w czasie akcji ratowniczych;
2) w fazie przygotowania:
   – opracowanie i sprawdzanie planów reagowania kryzysowego na wypadek katastrofy,
   – określanie sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratowniczych;
3) w fazie reagowania:
   – organizowanie ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniem,
   – przemieszczenie w rejon katastrofy,
   – prowadzenie działań ratowniczych,
   – zabezpieczenie i ochrona pozostawionego mienia,
   – opieka socjalna i pomoc medyczna ewakuowanej z miejsc zagrożenia ludności,
   – udział we wstępnym odtwarzaniu i odkażaniu terenu w rejonie akcji ratowniczej;
4) w fazie odbudowy:
   – udział w odbudowie i przywracaniu ważnych urządzeń, obiektów i usług,

[65] https://www.wojsko-polskie.pl/dwot/wola-wot-w-zk/ [dostęp: 24.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

– dokumentowanie udziału Wojsk OT w działaniach ratowniczych,
– pomoc przy planowaniu i realizacji odbudowy długotrwałej,
– ocena i wnioski dla Wojsk OT z udziału w akcjach ratowniczych.

Idea Wojsk Obrony Terytorialnej sprzyja ich wykorzystaniu w działaniach ratowniczych, ponieważ dysponują one wieloma atutami stawiającymi ich na czołowej pozycji wśród sił, wykorzystywanych w ratownictwie.

Podsumowując, zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi Siły Zbrojne RP w czasie klęski żywiołowej lub innego zdarzenia niemilitarnego o znamionach katastrof naturalnej lub spowodowanej działaniem człowieka, mogą być użyte szczególnie do wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, w akcjach przeciwpowodziowych lub przeciwlodowych, do likwidacji skażeń radiacyjnych i chemicznych, w akcji gaszenia pożarów, przy odśnieżaniu ciągów komunikacyjnych, przy oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych, w ochronie lub izolacji rejonów katastrof, do niesienia pomocy humanitarnej, do wydobywania i uzdatniania wody, do usuwania podłych zwierząt.

3.9. Zakładowe i terenowe służby ratownicze

Możliwość powoływania zakładowych służ ratowniczych dała ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, która w art. 15 określiła iż jednostkami ochrony przeciwpożarowej są:

1) jednostki organizacyjne PSP,
   1a) jednostki organizacyjne wojskowej ochrony przeciwpożarowej,
2) zakładowa straż pożarna,
3) zakładowa służba ratownicza,
4) gminna zawodowa straż pożarna,
   4a) powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna,
5) terenowa służba ratownicza,
6) ochotnicza straż pożarna,
7) związek ochotniczych straży pożarnych,
8) inne jednostki ratownicze.

Jednostki ochrony przeciwpożarowej, tworzy się jako jednostki umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt, z przeznaczeniem do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Organy administracji publicznej (minister właściwy do spraw wewnętrznych, a za jego zgodą inni ministrowie, wojewodowie, organy jednostek samorządu terytorialnego) mogą w drodze zarządzenia tworzyć, przekształcać lub likwidować zakładowe służby ratownicze oraz terenowe służby ratownicze lub inne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

jednostki ratownicze, uwzględniając częstotliwość występowania zagrożeń typu pożary, klęski żywiołowe i inne miejscowe zagrożenia oraz potrzeby. Za zgodą ministra właściwego ds. wewnętrznych zakładowe oraz terenowe służby ratownicze mogą tworzyć, przekształcać oraz likwidować również instytucje, organizacje, osoby prawne lub fizyczne biorąc pod uwagę częstotliwość występowania na danym terenie lokalnych zagrożeń.

Tworzenie służb ratowniczych na terenie zakładów pracy jest szczególnie uzasadnione w zakładach o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku zagrożenia wystąpieniem awarii. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* w art. 251 i 252 nakłada na prowadzącego zakład o zwiększonym lub dużym ryzyku sporządzanie programu zapobiegania poważnym awariom przemysłowym oraz opracowania i wdrożenia systemu bezpieczeństwa stanowiącego element ogólnego systemu zarządzania i organizacji zakładu. W systemie tym określa się obowiązki pracowników odpowiedzialnych za działania na wypadek awarii przemysłowej. Pracownicy podlegają szczególnym obowiązkom wynikającym z charakteru pracy oraz posiadają odpowiednie kwalifikacje i warunki psychofizyczne. Osoby te nie są etatowymi ratownikami, ale na zasadzie dobrowolności, ochotniczo rekrutują się spośród pracowników, wykonując na co dzień swoje normalne obowiązki zawodowe.

W razie wystąpienia awarii prowadzący zakład jest zobowiązany do podjęcia działań ratunkowych, a także działań mających na celu ograniczenie skutków awarii i zapobieżenia jej powtórzenia się.

3.10. Społeczne systemy ratownicze

Społeczna Krajowa Sieć Ratunkowa

Koncepcja wykorzystania krótkofalowców w sytuacjach zagrożeń została częściowo zrealizowana już w czasie wojny, bowiem w październiku 1939 r. krótkofalowcy przystąpili do budowy konspiracyjnych stacji nadawczych, a ci, którzy pozostawali poza granicami kraju, konstruowali radiostacje zrzutowe[66].

W latach powojennych krótkofalowcy jeszcze kilkakrotnie przechodzili sprawdzian swoich umiejętności i przydatności. Jednym z nich była powódź w 1997 r., w czasie której CB-radiowcy po raz kolejny wykazali swoją skuteczność i profesjonalizm. W sytuacji kiedy przerwana została łączność telefoniczna, a z braku prądu nie działały radiolinie i radiostacje profesjonalnych służb, to

[66] W. Paszta, *Łączność „Trochę historii”*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 1999, nr 7–8, s. 31–33.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

właśnie krótkofalowcy zapewniani łączność, stanowiąc bardzo sprawną służbę szybkiego przekazu informacji.

W ostatnich latach nastąpił znaczny rozwój stowarzyszenia, a zwłaszcza pionu ratownictwa, który koordynuje i nadzoruje funkcjonowanie **Społecznej Krajowej Sieci Ratunkowej** (SKSR), opartej na ponad 300 jednostkach terenowych, dzięki którym łącznością krótkofalową można było objąć cały kraj.

Celem działania SKSR jest:
- niesienie pomocy w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska;
- przeciwdziałanie zagrożeniom życia, zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska;
- upowszechnianie i obrona wolności i praw człowieka, praw obywatelskich oraz demokracji;
- niesienie pomocy osobom niepełnosprawnym;
- przeciwdziałanie patologiom społecznym;
- upowszechnianie integracji międzynarodowej[67].

Organizacja prowadzi ścisłą współpracę z resortem zdrowia, Państwową Strażą Pożarną, Policją oraz komórkami właściwymi ds. zarządzania kryzysowego w województwach, powiatach i gminach. Dzięki tej współpracy zakupiono (z funduszy społecznych) i zainstalowano radiotelefony w wielu jednostkach Straży Pożarnej i Policji na terenie całej Polski. W ramach współpracy z administracją publiczną sieć wykorzystywana jest jako element systemu wykrywania zagrożeń i alarmowania ludności.

Sieć działa w paśmie obywatelskim, pasmach radioamatorskich oraz w częstotliwościach profesjonalnych – dzięki temu wiadomości mogą być przekazywane na odległości nawet kilku tysięcy kilometrów. Rocznie liczba wezwań o pomoc wynosi około 150 tysięcy, a więc każdego dnia załatwianych jest setki takich wezwań, np. Sztab Ratownictwa SKSR na terenie Łodzi załatwia rocznie ponad trzy tysiące wezwań, a w Warszawie ponad cztery tysiące[68].

Ponadto w sytuacji powstania zagrożenia na wielką skalę, w każdej chwili radioamatorzy są w stanie skierować z terenu kraju na obszar zagrożony, dodatkowo kilka tysięcy wyszkolonych społecznych ratowników, pozostających w dyspozycji Sztabów Ratownictwa oraz kilka tysięcy samochodów wyposażonych w łączność bezprzewodową. Organizacja dysponuje także społecznymi, specjalistycznymi grupami ratowniczymi z zakresu ratownictwa wysokościowego, wodnego, podwodnego i technicznego. Zastosowanie rozwiązań polegających

[67] http://www.ratownictwo.org/ksa/celesksr.htm [dostęp: 17.06.2019].
[68] www.ikki.com.pl/plcb [dostęp: 23.04.2006].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

na przekazywaniu przez Sztab Ratownictwa SKSR wezwań do służb profesjonalnych np. na kanale współdziałania służb ratowniczych, z jednej strony przyspiesza dotarcie informacji, z drugiej strony zapewnia upewnienie się, iż dana służba zareagowała na wezwanie odpowiednio.

Do podstawowych zadań wykonywanych przez Społeczną Krajową Sieć Ratunkową zalicza się:

1. Ciągłe utrzymywanie dyscypliny w zachowaniu przeznaczenia Kanałów Ratunkowych i nie zajmowania ich przez użytkowników pasma dla innych celów.
2. Przyjmowanie i przekazywanie do odpowiednich służb wezwań o pomoc, nadawanych w Społecznej Krajowej Sieci Ratunkowej.
3. Utrzymywanie zorganizowanej gotowości społecznej sieci radiowej na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof.
4. Utrzymywanie gotowości profesjonalnej sieci alarmowej.
5. Utrzymywanie w ciągłej gotowości stanowiska alarmowych Społecznej Krajowej Sieci Ratunkowej.
6. Propagowanie właściwych postaw społecznych w zakresie podnoszenia ogólnego poziomu bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania znieczulicy społecznej.
7. Utrzymywanie w ciągłej gotowości specjalistycznych drużyn łączności.
8. W przypadku wystąpienia zagrożenia na większą skalę, organizowanie pomocy w zakresie drużyn łączności, społecznych specjalistycznych grup ratowniczych oraz środków transportowych wyposażonych w łączność bezprzewodową.
9. Szkolenie i podnoszenie kwalifikacji społecznych ratowników zarejestrowanych w Społecznej Krajowej Sieci Ratunkowej.
10. Prowadzenie ewidencji społecznych ratowników działających w ramach sieci i utrzymywanie w gotowości systemu ich alarmowania na wypadek powstania nadzwyczajnego zagrożenia ludzi i środowiska.

Oczywiste jest, iż krótkofalowcy nie chcą i nie mogą zastąpić łączności profesjonalnych służb ratowniczych. Chodzi im natomiast o dublowanie łączności profesjonalnej w oparciu o prawie stuprocentową łączność amatorską. Jest to szczególnie potrzebne w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, zwłaszcza wtedy, gdy służby profesjonalne pozbawione są zaplecza technicznego (akumulatorów, części zapasowych, itd.), od którego zależy ich sprawność działania. Natomiast grupa krótkofalowców jest samowystarczalna pod względem technicznym i nie potrzebuje wsparcia logistycznego. Najważniejsze jest wspólne przeprowadzanie ćwiczeń, wzajemne zaufanie oraz docenianie społecznych partnerów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Ratownictwo pożarowe

Fundamentem ratownictwa pożarowego w wykonaniu społecznym jest Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP (ZOSP RP), który od ponad 80 lat wspiera Państwową Straż Pożarną w działaniach na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami należącymi do zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony środowiska. W ZOSP RP na obszarze kraju zarejestrowanych jest 16 178 jednostek ochotniczych straży pożarnych, liczących ponad 800 tys. członków, które jak wykazuje praktyka gaszą samodzielnie około 40% wszystkich pożarów, a w zwalczaniu następnych 20% współuczestniczą[69].

Ochotnicze Straże Pożarne działające na terenie całego kraju wykonują zadania jednostek ochrony przeciwpożarowej, a w szczególności gaszenie pożarów, ratownictwo techniczne, w głównej mierze na drogach, ewakuację poszkodowanych lub zagrożonych ludzi oraz zwierząt i mienia. Strażacy-ochotnicy prowadzą również oznakowanie i zabezpieczenie miejsca prowadzenia działań ratowniczych, ogólne zabezpieczenie miejsc przy zdarzeniach z udziałem substancji niebezpiecznych, działania ratownicze na obszarach wodnych, w tym podczas powodzi oraz współpracują z podmiotami zabezpieczającymi lub wspomagającymi działania ratownicze.

Siły jednostek OSP są pomocne również podczas usuwania skutków zdarzeń oraz udzielania pomocy socjalnej poszkodowanym. Do zadań prewencyjnych należy informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi, prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z innymi instytucjami i stowarzyszeniami. Część OSP, o najlepszym wyposażeniu i stanie wyszkolenia, jest integralną częścią Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Od roku 1999 straże ochotnicze rozpoczęły prowadzenie kursów z zakresu ratownictwa medycznego, co ma niebagatelne znaczenie szczególnie w obszarze wiejskim, w którym statystyki wypadków są bardzo wysokie, a czas przybycia wykwalifikowanych służb medycznych sięga często 45 minut. ZOSP RP współtworzy i opiniuje akty normatywne dotyczące ochrony przeciwpożarowej, rozwija i upowszechnia działalność kulturalną, jest inicjatorem szeregu imprez z zakresu sportów pożarniczych. Jest również organizatorem pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży.

[69] http://www.zosprp.pl/files/prawo/Sprawozdanie_merytoryczne_z_dzialalnosci_OPP_za_2018_r._Zwiazek_OSP_RP.pdf [dostęp: 3.09.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

Ratownictwo wodne

Ratownictwo wodne od prawie 60 lat opiera się za zasobach Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (WOPR), będącego specjalistycznym stowarzyszeniem kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym. Powstanie tej organizacji było odpowiedzią na społeczne zapotrzebowanie na organizację zajmującą się powszechną nauką pływania, organizacją kąpielisk i bezpieczeństwem na wodach[70].

Celem jest organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na wodach. Działania realizowane są przez:

- organizowanie wodnej służby ratowniczej,
- współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej oraz innymi podmiotami zainteresowanymi bezpieczeństwem i porządkiem na wodach oraz ochroną środowiska wodnego,
- udział w akcjach ratowniczych podczas zagrożeń powszechnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych na wodach,
- programowanie i prowadzenie profilaktycznej działalności w zakresie bezpieczeństwa na wodach i ochrony środowiska wodnego,
- ujawnianie zagrożeń bezpieczeństwa osób pływających i kapiących się,
- występowanie do właściwych podmiotów o usunięcie zagrożeń lub wstrzymanie eksploatacji obiektów oraz urządzeń wypoczynkowych, sportowych, rekreacyjnych i turystycznych położonych nad wodą,
- wydawanie ekspertyz i opinii w zakresie bezpieczeństwa wodnego[71].

Stowarzyszenie zrzesza 60 000 ratowników na terenie całego kraju, od których wyszkolenia zależy powodzenie prowadzonej akcji ratowniczej. Ratownik WOPR nie będąc wykwalifikowanym przedstawicielem służby zdrowia może wykonywać jedynie wstępne zabiegi ratunkowe o charakterze pomocy przedlekarskiej i absolutnie nie może dysponować żadnymi środkami farmakologicznymi. Dlatego od jego umiejętności ratowniczych zależą pierwsze minuty po wyratowaniu ofiary z wody.

W okresie od 1962 do 2013 r. WOPR dysponowało znaczącymi zasobami ratownictwa wodnego, a jednostki były wykorzystywane w sytuacjach kryzysowych. Ważną rolę w latach 2003–2012 odegrały, uczestniczące w działaniach przeciwpowodziowych, grupy reagowania WOPR (operacyjne, interwencyjne),

[70] Materiały na I Zjazd Krajowy WOPR, Warszawa 1969, s. 12–13.

[71] Opracowano na podstawie Statutu WOPR, www.wopr.pl › glowny › prawo › statut [dostęp: 3.07.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

które wyznaczały standardy działania, wyszkolenia i wyposażenia WOPR, a wiele szkoleń specjalistycznych było prowadzonych przez ich kierowników[72].

Po 2012 r. pojawiły się pierwsze przedsiębiorstwa działające w zakresie ratownictwa wodnego[73], wywodzące się ze struktur Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, których według stanu na listopad 2019 r. jest 115[74]. Aby mogły działać, muszą uzyskać zgodę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także muszą być wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne[75].

Górskie i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe

Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) jest organizacją ochotniczą działającą na terenie polskich gór. Podstawowym obowiązkiem członków GOPR jest ratowanie zdrowia i życia ludzkiego, wszędzie tam gdzie jest zagrożone, a szczególnie w górach. Zgodnie ze statutem GOPR celem jego działania m.in. jest:

- niesienie pomocy ofiarom wypadków w górach oraz poszukiwanie osób zaginionych w górach,
- zapobieganie i przeciwdziałanie wypadkom górskim i szeroka działalność profilaktyczna,
- ochrona środowiska górskiego.

Cele GOPR realizowane są poprzez organizowanie i prowadzenie służby ratowniczej, tj. zrzeszenie i szkolenie ratowników górskich, wykonywanie działalności ratowniczej, doskonalenie i rozwijanie ratownictwa górskiego, zapewnienie ratownikom górskim właściwych warunków pełnienia służby, współpracę z instytucjami i organizacjami zajmującymi się ratownictwem w kraju i za granicą, itd. GOPR prowadzi również działalność zapobiegawczą, tj. kontrolowanie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, udzielanie infor-

---

72 J. Telak, O. Galarowicz, D. Pater, E. Zieliński, *Zasoby osobowe krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do działania na obszarach wodnych*, [w:] *Stan, perspektywy i rozwój ratownictwa, kultury fizycznej i sportu w XXI wieku*, red. M. Napierała, A. Skaliy, W. Żukow, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015, s. 36–54; *XX Forum Ratownictwa*, Komunikat, http://wopr.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1251:xx-forum-ratownictwa [dostęp: 23.05.2019].

73 Wykaz podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego posiadających zgodę Ministra Spraw Wewnętrznych na wykonywanie ratownictwa wodnego, https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe?page=1 [dostęp: 28.11.2019].

74 J. Telak, *Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w ujęciu historycznym i współczesnym*, referat wygłoszony na I Międzynarodowym Kongresie Polskiej Federacji Ratownictwa Wodnego, Szczecin [dostęp: 21.11.2019].

75 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 993, 1590, art. 17 ust. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

macji o aktualnych warunkach w górach, współpracę z organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami, zainteresowanymi poprawą bezpieczeństwa w górach.

GOPR zrzesza siedem stacji centralnych: beskidzką, bieszczadzką, karkonoską, krynicką, podhalańską, wałbrzysko-kłodzką i jurajską oraz 18 stacji ratunkowych. Dysponuje nowoczesną bazą środków transportowych, m.in. samochodami terenowymi, skuterami śnieżnymi, wszędołazami, itd. Zrzesza około 1000 ratowników, w tym 896 jest ochotnikami, a 113 jest zatrudnionych zawodowo w celu utrzymania ciągłości służby i gotowości alarmowej. Bilans prowadzonej działalności ratowniczej na koniec 2018 r. to 2066 akcji ratowniczych, w tym 179 z udziałem śmigłowców, a 36 z psami[76]. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe ściśle współpracuje ze swoim odpowiednikiem w Tatrach – **Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym** (TOPR), które jest najstarszą polską organizacją ochotniczą ratującą życie ludzi w górach. Początki jej działalności sięgają roku 1907, natomiast w roku 1909 oficjalnie zatwierdzono statut TOPR, którego celem działania było i jest niesienie pomocy osobom przebywającym w Tatrach. Obecnie w TOPR działa 280 ratowników, z czego 250 jest ochotnikami. Zostają oni wzywani w nagłych, ekstremalnych przypadkach, ponadto mają swoje stałe dyżury w Zakopanem. Pozostali ratownicy (30 osób) są zatrudnieni na stałe (etatowo) w stowarzyszeniu, pobierając za swoją pracę wynagrodzenie, które jak na trudy służby ratowniczej są stosunkowo niskie. Jak podają media początkujący ratownik TOPR zarabia ok 2,5 tys. zł „na rękę" za przepracowanych 168 godzin w miesiącu[77].

Polski Czerwony Krzyż

Polski Czerwony Krzyż (PCK) powstał w kwietniu 1919 r., kilka miesięcy pod odzyskaniu niepodległości przez Polskę. Celem działania Polskiego Czerwonego Krzyża jest zapobieganie cierpieniom ludzkim i łagodzenie ich skutków we wszystkich okolicznościach i w każdym czasie, przy zachowaniu podstawowych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego. PCK w swojej działalności kieruje się siedmioma zasadami przyjętymi przez Międzynarodowy ruch Czerwonego Księżyca i Czerwonego Półksiężyca. Są to *humanitaryzm, bezstronność, neutralność, niezależność, dobrowolność, jedność i powszechność*.

Do podstawowych zadań PCK należy działalność opiekuńcza i pomoc potrzebującym, pomoc poszkodowanym w wyniku klęsk i katastrof, propagowa-

[76] www.gopr.pl [dostęp: 3.09.2019].

[77] http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,24431786,2-5-tys-zl-za-wyciaganie-ludzi-spod-lawin-jestesmy-pasjonatami.html [dostęp: 3.09.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

nie honorowego krwiodawstwa i pozyskiwanie krwiodawców, szerzenie oświaty zdrowotnej, szkolenie ludności z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej, prowadzenie Biura Informacji i Poszukiwań, upowszechnianie ideałów Czerwonego Krzyża, jego podstawowych zasad i międzynarodowego prawa humanitarnego, współpraca zagraniczna i udział w międzynarodowych akcjach pomocy humanitarnej.

Sprawdzianem przygotowania PCK do realizacji powyższych zadań była powódź w 1997 r. już w pierwszych jej dniach z magazynów interwencyjnych PCK (7 magazynów centralnych i 28 magazynów filialnych przygotowanych do udzielenia natychmiastowej, jednorazowej socjalnej pomocy poszkodowanym) wysłano około 200 ton najpotrzebniejszych w tym czasie artykułów takich jak koce, śpiwory, łóżka, odzież. Łącznie Zarząd Główny PCK wysłał 1745 ton darów o wartości 6 105 707 złotych, Zarządy Okręgowe zebrały 14 334 ton darów o łącznej wartości 29 994 939 zł. W rejony objęte powodzią dostarczono też 2272 ton darów z zagranicy o wartości 18 588 776 zł[78].

W programie działania PCK na lata 2002–2010 jednym z przyjętych celi strategicznych jest „pomoc w ratowaniu życia i mienia w przypadku klęski i katastrof, przygotowanie do działania w przypadku klęsk". Cel ten realizowany jest przez udział PCK w kształtującym się państwowym systemie ratownictwa poprzez:
- wypracowanie modelu uczestnictwa w systemie,
- współpraca z państwowym systemem ratowniczym,
- przygotowanie grup drugiej fazy pomocy humanitarnej ofiarom klęsk i katastrof,
- prowadzenie różnego rodzaju szkoleń na kilku szczeblach,
- budowa systemu działania grup ratownictwa PCK.

Kolejnym zadaniem PCK w ramach omawianego celu strategicznego jest edukacja na temat bezpiecznych zachowań oraz zapobiegania klęskom i katastrofom. Cel ten realizowany jest poprzez:
- występowanie z inicjatywą ustawodawczą,
- programy edukacyjne dla dzieci na wszystkich etapach edukacji,
- szkolenia nie tylko z zakresu pierwszej pomocy, ale także zapobieganiu i reagowaniu na zagrożenia biologiczne i przemysłowe,
- programy współpracy z innymi uczestnikami na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- rozwijanie działalności „Centrów Pierwszej Pomocy",
- kontynuacja corocznych Mistrzostw Pierwszej Pomocy[79].

[78] Zarząd Główny PCK, *Raport o działaniach PCK na rzecz powodzian*, Warszawa 1998, s. 9.
[79] https://pck.pl/co-robimy [dostęp: 26.04.2018].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

Działacze PCK oczekują, iż przez prowadzenie powyższych działań nastąpi poprawa przygotowania społeczeństwa na wypadek klęsk i katastrof, wzrost skuteczności reagowania na wypadek klęsk i katastrof, wzmocnienie struktur ratowniczych, a także wzrost poziomu wiedzy na tematy bezpiecznych zachowań oraz zapobiegania klęskom i katastrofom wśród ludności oraz postrzeganie PCK jako lidera tego typu działań.

Polski Czerwony Krzyż jako jedna z pierwszych organizacji, wzorując się na rozwiązaniach innych krajów europejskich, powołała w 1990 r. specjalne grupy ratownicze, mające udzielać pomocy w specyficznych warunkach (np. połączenie akcji ratowniczej w wodzie, zawalisku, na wysokości). Grupy te pod nazwą Czerwonokrzyskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe utworzono początkowo w Bielsku-Białej, potem w Gdańsku, Jeleniej Górze i Wrocławiu.

W roku 1992 po ustaleniu z innymi grupami przeprowadzono unifikację programów szkolenia, ubioru, oznakowania. Od tego roku wprowadzono również obowiązującą nazwę: „**Grupa Ratownictwa Specjalnego Polskiego Czerwonego Krzyża**". Obecnie w grupach działa około 150 wszechstronnie wyszkolonych ratowników – specjalistów skupionych w zespołach: medycznym, poszukiwawczo-wydobywczym, wodno-podwodnym, ratownictwa technicznego, łączności i zaopatrzenia.

Związek Harcerstwa Polskiego

Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP) jest stowarzyszeniem skupiającym około 250 000 dziewcząt i chłopców oraz instruktorów. Działa na terenie całego kraju, realizując m.in. zadania na rzecz bezpieczeństwa powszechnego, w tym ratownictwa. Naczelnik ZHP zawarł szereg porozumień z komendantami Policji, Państwowej Straży Pożarnej, prezesem Związku Ochotniczych Straży Pożarnych i in. w celu wspólnej realizacji zadań na rzecz ochrony ludności.

Specyficznym testem sprawności organizacyjnej, jak też efektywności prowadzonych działań był masowy udział harcerzy, jednostek harcerskich i harcerskich komend w akcjach ratowniczych i humanitarnych podczas letniej powodzi w 1997 r. Do najbardziej spektakularnych sukcesów z tego okresu należą takie działania jak zapewnienie łączności i wsparcie techniczne służb ratowniczych w zalanym Opolu, przeprowadzone ewakuacje i zabezpieczenia w woj. jeleniogórskim oraz dostarczanie żywności, wody i lekarstw odciętym przez powódź mieszkańcom Wrocławia.

Z kolei w roku 2001 powołana została Harcerska Służba Powodzianom, której celem było niesienie pomocy w usuwaniu skutków powodzi w województwach pomorskim, świętokrzyskim, małopolskim i podkarpackim. Harcerze

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243966643

działali zarówno na terenach zniszczonych miejscowości, jak i pomagali bezpośrednio poszkodowanym rodzinom, instytucjom charytatywnym (m.in. PCK, Caritas, Polskiemu Komitetowi Pomocy Społecznej) w zbiórce, segregowaniu, konwojowaniu i dystrybucji transportów z pomocą rzeczową oraz opiekowali się dziećmi i młodzieżą z rodzin poszkodowanych przez powódź[80].

W strukturach ZHP działają ponadto **Harcerskie Grupy Ratownicze** (HGR) oraz **Harcerska Szkoła Ratownictwa** (HSR). Misją HGR jest ratowanie ludzi w sytuacjach zagrażających ich życiu i zdrowiu, udzielanie im pierwszej pomocy przedmedycznej w sytuacjach, w których pomoc wyspecjalizowanych jednostek państwowych jest niemożliwa lub niewystarczająca. W ramach HGR działają ponadto Grupy Szybkiego Reagowania, które są mobilne 24 godziny na dobę przez cały rok. Natomiast celem działania Harcerskiej Szkoły Ratownictwa jest propagowanie i unifikacja wiedzy oraz umiejętności harcerzy w zakresie ratownictwa.

Jak bardzo przydatne są umiejętności harcerzy w zakresie ratowania życia ludzi świadczy jeden z licznych przykładów ich czynnego udziału w katastrofie drogowej: „Byliśmy pierwszymi ratownikami na miejscu zdarzenia. Przystąpiliśmy do akcji nie zważając na głosy gapiów: „nie ruszaj", „nie wyciągaj go", „nie dotykaj". Przykro było patrzeć na postawę otaczającej nas „widowni". (...) Oceną dla nas był fakt, że po przyjeździe służb ratowniczych nikt nas nie przegonił z miejsca zdarzenia, a wręcz odwrotnie – proszono nas o pozostanie do końca akcji ratowniczej"[81].

[80] www.archiwum.zhp.org.pl/powódź/raport/ [dostęp: 28.09.2002].
[81] https://zhp.pl/ozhp/misja-zhp/ [dostęp: 3.09.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

IV. ZAŁOŻENIA FUNKCJONOWANIA SYSTEMU POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO

Dokonując charakterystyki ratownictwa ze względu na jego pojęcie, typologię oraz podstawy prawne, organizacyjne i funkcjonalne, wskazano, że istnieje wiele różnych systemów ratowniczych działających na wszystkich szczeblach organizacji państwa. Zwrócono uwagę na ich różnorodność oraz potrzebę integracji pod zwierzchnictwem poszczególnych organów administracji publicznej. Rzeczą oczywistą jest, że celem integracji jest wypracowanie takiego modelu działania, aby był on skuteczny, efektywny oraz mieścił się w kosztach możliwych do pokrycia czy to z budżetu państwa, czy też obywatela (jak w przypadku ratownictwa społecznego).

Oprócz kosztów ekonomicznych, konstruując zintegrowany system ratowniczy, czy to w ujęciu dziedzinowym czy regionalnym, warto zwrócić uwagę na koszty społeczne. Są one związane przede wszystkim z poczuciem bezpieczeństwa ludności zamieszkującej mniej lub bardziej zurbanizowane części Polski oraz zaufaniem obywatela do instytucji państwa, wynikającego z pewności, że w sytuacji nagłego zagrożenia, poszkodowany może liczyć na skuteczną pomoc niesioną przez profesjonalną służbę i wykwalifikowanych ratowników. Oczywistym jest, że inicjowanie tej pomocy związane jest z przekazaniem informacji o potrzebie jej udzielenia, która przebiega na linii poszkodowany – ratownik. W tym prostym schemacie powiadamiania o potrzebie podjęcia działań pojawiają się ogniwa pośrednie, które mają za zadanie efektywnie dysponować służbami ratowniczymi, tak aby nie dublować ich działania z jednej strony, a z drugiej uruchamiać tylko te, które merytorycznie odpowiadają za dany rodzaj ratownictwa. Taką rolę w zintegrowanym systemie ratownictwa pełni system powiadamiania ratunkowego (SPR), którego organizacją i zasadami działania zajmiemy się w tym rozdziale.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913234066642

4.1. Organizacja systemu powiadamiania ratunkowego

Potrzeba budowy systemu powiadamiania ratunkowego pojawiła się w Polsce przede wszystkim z konieczności integracji systemu ochrony zdrowia, a także systemu ratowniczo-gaśniczego, czyli realizacji zadań jednostek ochrony zdrowia oraz jednostek Państwowej Straży Pożarnej. Idea ta polegała w głównej mierze na potrzebie podniesienia jakości działań ratowniczych. Wyniki analiz prowadzonych w latach 90. XX wieku wskazywały, że niemożliwa jest jednoczesna obsługa zgłoszeń alarmowych, dysponowanie jednostek ratowniczych oraz organizacja działań ratowniczych[1].

Kolejnym poważnym problemem była trudność łączenia działań ratowniczych związanych z zagrożeniem życia, zdrowia, mienia oraz środowiska z pozyskiwaniem odpowiednich informacji o charakterze zagrożenia pod względem medycznym, technicznym, prawnym, psychologicznym. Organizacja systemu miała być oparta na spójności, aktualnych procedurach ratowniczych, wysokich standardach sprzętowych i teleinformatycznych, a także na doskonaleniu formy przesyłania informacji w ramach systemu[2].

Założenia te umieszczono po raz pierwszy w grudniu 1999 roku przy nowelizacji rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG). Stanowiska kierowania w komendach PSP uznano za podstawowy element systemu[3]. Na mocy nowelizacji powołano Centra Powiadamiania Ratunkowego. Centra miały zająć się bieżącą wymianą informacji, a także prowadzeniem działań ratowniczych skupionych na odpowiednim doborze i dysponowaniu sił oraz środków podmiotów ratowniczych lub podmiotów, które wspomagały system[4]. Powołanie Centrum stało się kamieniem milowym w budowie SPR.

Następnie w wyniku konsultacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Zdrowia oraz Komendy Głównej PSP stworzono program rządowy oparty na Koncepcji Centrów Powiadamiania Ratunkowego[5]. Można stwierdzić, że koncepcja ta była jednym z dokumentów, który stał się fundamentem działań zmierzających do budowy spójnego systemu powiadamiania ratunkowego.

---

1 *Założenia do organizacji i funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa*, Warszawa, kwiecień 2008, s. 4.

2 Tamże, s. 4.

3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG)*, Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311.

4 Tamże.

5 *Koncepcja Centrów Powiadamiania Ratunkowego*, Warszawa 2000.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Zgodnie z najważniejszymi założeniami wspomnianej koncepcji Centra Powiadamiania Ratunkowego miały zajmować się[6]:
- selekcją zgłoszeń,
- przyjmowaniem zgłoszeń dotyczących nagłego zagrożenia związanego z życiem, zdrowiem, mieniem i środowiskiem,
- dysponowaniem sił i środków służb ratowniczych i podmiotów współdziałających,
- współpracą i wspomaganiem kierującego akcją ratowniczą,
- bieżącą analizą środków SOR i innych jednostek szpitalnych,
- analizą zasobów ratowniczych na terenie powiatu/miasta, rejestracją, dokumentowaniem, archiwizowaniem danych.

Budowanie systemu opartego na centrach w projektach z 2000 roku zmieniła całkowicie potrzeba dostosowania założeń do prawodawstwa europejskiego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. wnosiła, aby „użytkownicy byli w stanie wywołać jeden europejski numer alarmowy 112 oraz wszelkie inne krajowe alarmowe numery telefoniczne, bez korzystania z jakiejkolwiek formy płatności”[7]. Co za tym idzie, zobowiązano państwa do:
- uruchomienia darmowego numeru 112,
- odpowiedniego, bezzwłocznego przyjęcia zgłoszenia 112,
- wykorzystania bazy teleinformatycznej w celu identyfikacji osoby dzwoniącej,
- przeprowadzenia kampanii zmierzających do informowania o ogólnoratunkowym europejskim numerze 112.

Zgodnie z zapisami dyrektywy, kraje UE miały wdrożyć nowe regulacje do lipca 2003 roku, a państwa nowo przyjęte do 1 maja 2004 roku. Niestety, Polska nie zdążyła dostosować się do nałożonego obowiązku w wyznaczonym czasie. Do września 2004 roku numer 112 można było wybrać jedynie z telefonów komórkowych[8].

Co ważne, budowa CPR organizowana była głównie przez samorządy na szczeblu powiatu. W 2005 roku wprowadzono obsługę numeru 112 w każdym powiecie. Bazowano na istniejących już rozwiązaniach funkcjonalnych i organizacyjno-technicznych. Miano łączyć jednostki pogotowia ratunkowego (późniejszego PRM) ze stanowiskami KSRG[9]. Dyspozytornie medyczne przyjmowały

---

6 Tamże, s. 4.

7 Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. *w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*, Dz. Urz. UE 2002, L108/21.

8 K. Sikora-Wojtarowicz, A. Nienartowicz, *Funkcjonowanie Systemu Powiadamiania Ratunkowego w Polsce. Założenia i praktyka*, [w:] „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2015, vol. 9, nr 2, s. 221.

9 Tamże, s. 222.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

zgłoszenia z numeru dziewiątkowego (999), natomiast na stanowiskach KSRG przyjmowano zgłoszenia z numeru 112 oraz 998[10].

Sytuacja zmieniła się z dniem 1 stycznia 2007 roku. Nową ustawą z 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym* przyjęto, że zgłoszenia kierowane na numer 112, będą obsługiwane w CPR powoływanych przez wojewodę. Obsługa miała polegać jedynie na przełączeniu rozmowy do terytorialnie odpowiedniego dyspozytora służb. Proces integracji służb został wstrzymany, gdyż na mocy ustawy nie określono zasad dysponowania jednostek, organizacji i koordynowania zadań służb na szczeblu wykonawczym, a także nie ustalono zasad współpracy po otrzymaniu informacji o zagrożeniu. Na mocy ustawy wojewodowie powierzyli obsługę numeru 112 jednostkom PSP, Policji, a także innym jednostkom samorządów terytorialnych. Tabela 2. prezentuje jednostki obsługujące numer alarmowy 112 w 335 powiatach.

Tabela 2. Jednostki obsługujące numer alarmowy 112

	PSP	Poza PSP
sieć stacjonarna	330	5
sieć mobilna	92	243

Źródło: *Założenia do organizacji i funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa*, Warszawa, kwiecień 2008, s. 6.

Wspomniane porozumienia skupiały się na kilku założeniach[11]:

- przyjmowanie zgłoszeń kierowanych pod numer alarmowy 112 za pomocą sieci stacjonarnej i mobilnej w zależności od powierzonej obsługi;
- przekazywanie lub przekierowywanie zgłoszeń do właściwego terytorialnie Stanowska Kierowania Policji, PSP lub dyspozytora PRM;
- realizowanie planu ratowniczego;
- współpraca z lekarzem koordynatorem.

Niestety porozumienia sprawiły, że nazwa CPR zaczęła funkcjonować jako definicja dwóch różnych punktów odbioru zgłoszeń, na różnych poziomach (poziom powiatowy i wojewódzki). Zgodnie z analizą przeprowadzoną przez NIK w latach 2003–2006 tworzony system był niekompatybilny, wyjątkowo kosztowny, niejednorodny na poziomie oprogramowania i łączności[12]. Dla porównania w tym czasie w Republice Czeskiej, która do UE wstąpiła razem z Polską,

[10] *Założenia do organizacji i funkcjonowania systemu powiadamiania…*, s. 5.
[11] Tamże.
[12] NIK, *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, Warszawa 2012, s. 18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013234966643

istniało 12 regionalnych centrów obsługujących numer alarmowy 112[13], a w Polsce – 110[14].

Kolejną istotna regulacją prawną było rozporządzenie MSWiA z dnia 17 września 2007 r. *w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*[15], w którym określono:

– szczegółową organizację centrów, ich liczbę, sposób rozmieszczenia,
– obsługę zgłoszeń kierowanych na numer alarmowy 112 opartą na wojewódzkich CPR,
– spójne oprzyrządowanie techniczne, infrastrukturę teleinformatyczną,
– wprowadzenie wspólnych standardów.

Dodatkowo w celu ustalenia lokalizacji zgłaszającego, czyli osoby dokonującej wywołanie alarmowe, wydano rozporządzenie w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu gromadzącego i udostępniającego informacje oraz dane dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego wykonywane zostało połączenie na numer 112 albo na inny numer alarmowy. Zobligowano Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) do budowy Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLI CBD). PLI CBD stało się narzędziem, które umożliwiało gromadzenie danych i przekazywanie ich odpowiednim podmiotom. Co więcej, ustawodawca nakładał na operatorów sieci komórkowych obowiązek udostępniania danych PLI CBD identyfikujących i lokalizujących zgłaszającego[16].

W związku z zatrzymaną integracją i problemami organizacyjnymi podjęto kroki zmierzające do ponownej próby integracji systemu. 16 października 2007 r. przyjęto „Koncepcję systemu 112". Koncepcja miała być dokumentem, określającym jednolitą i praktyczną wykładnię realizacji przepisów dotyczących numeru alarmowego 112. Wraz z rozporządzeniem z 17 września te dwa dokumenty miały umożliwić optymalną realizację wdrażania SPR. „Koncepcja" zawierała zasady finansowania budowy i organizacji systemu 112, definicje nowych pojęć, a także założenia i rozwiązania techniczne architektury systemu[17].

System 112 określono jako jednolity krajowy system odbioru zgłoszeń wywoływanych na numer 112, składający się z sieci Centrów Powiadamiania Ratun-

---

13 K. Sikora-Wojtarowicz, A. Nienartowicz, *Funkcjonowanie Systemu…*

14 NIK, *Funkcjonowanie systemu ratownictwa…*

15 *Rozporządzenie MSWiA z dn. 17 września 2007 r. w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2007 r. Nr 178, poz. 1263.

16 K. Ziaja, *Projekt algorytmu system powiadamiania ratunkowego w notacji projektowania obiektywnego UML*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach, nr 1(7)/2011, s. 101–122.

17 MSWiA, *Koncepcja Systemu 112*, Warszawa 2007, s. 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

kowego (CPR), których celem było przyjmowanie, przetwarzanie i obsługa zgłoszeń, w szczególności przekazywanie szczegółowych informacji o zdarzeniu do właściwych terytorialnie stanowisk kierowania służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy[18].

Centrum Powiadamiania Ratunkowego określono jako: „punkt przyjmowania zgłoszeń kierowanych na numer alarmowy 112. CPR funkcjonują w urzędach wojewódzkich, w ramach komórki organizacyjnej właściwej ds. zarządzania kryzysowego. CPR przyjmują zgłoszenia z numeru alarmowego 112 i przekierowują zgłoszenia do właściwej jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i pogotowia ratunkowego […] zapewniający bieżące współdziałanie z jednostkami systemu"[19].

Planowano utworzenie 16 wojewódzkich CPR. Miały być one wyznaczone w obiektach wskazanych przez wojewodę. Sześć spośród szesnastu centrów miały funkcjonować jako centra o rozszerzonej funkcjonalności informatycznej (CPR RFI), dodatkowo planowano utworzenie Centrum Nadzoru i Monitoringu Technicznego (CNiMT) w Radomiu oraz Centrum Szkoleniowego (CSz) w Poznaniu[20].

Centra o rozszerzonej funkcjonalności informatycznej miały odbierać połączenia z innych ośrodków w przypadku wzmożonego ruchu alarmowego. Rolę tę miały pełnić: Gdańsk, Poznań, Katowice, Kraków, Lublin. CNiMT przeznaczone było do archiwizacji danych ze wszystkich stanowisk[21]. Dodatkowo proponowano by było to jedyne miejsce, gdzie zostaną wprowadzone zmiany do systemu. Głównym celem powołania CNiMT było zlokalizowanie w jednym miejscu danych dla całego systemu, zagwarantowanie jednolitej administracji z jednoczesną dystrybucją, ewidencjonowanie wszystkich zdarzeń, przeprowadzanie zdalnej aktualizacji oprogramowania[22]. Rozwiązanie to nie zostało jednak nigdy wdrożone.

Dodatkowo planowano działanie centrum szkoleniowego wyposażonego w stanowisko trenera i stanowisko szkoleniowe. Projektowano także stworzenie urządzeń symulacyjnych, pomagających w treningu nowych operatorów numerów alarmowych (ONA)[23].

---

18 Tamże, s. 16.
19 Tamże.
20 Tamże.
21 G. Nowacki, M. Walendzik, C. Krysiuk, *Funkcjonowanie centrów powiadamiania ratunkowego (CPR) w ogólnoeuropejskim systemie eCall*, „Logistyka" 2014 nr 4, s. 944.
22 Tamże.
23 Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

Funkcjonalność systemu miała opierać się na sześciu filarach. Po pierwsze dążono do eliminacji wywołań złośliwych i fałszywych zgłoszeń. Do systemu należeć miała weryfikacja zebranych danych, wykrywanie fałszywych zgłoszeń oraz przekazywanie do dyspozytorów wyłącznie zgłoszeń alarmowych. Liczono na to, że dyspozytor zostanie odciążony od obsługi zgłoszeń niealarmowych. Zastrzegano sobie prawo ścigania i karania osób dokonujących nagminnie zgłoszeń niealarmowych. Pomagać w tym miała przede wszystkim lokalizacja dzwoniącego (PLI CBD), będąca drugim filarem, która miała odgrywać kluczową rolę w obsłudze zgłoszeń alarmowych poprzez poprawę umiejscawiania zdarzenia, a także zastosowanie map wektorowych, które miały być narzędziem umożliwiającym przesłanie danych o miejscu zgłoszenia wraz z koordynatami dyspozytorowi służb. Trzecim filarem miała być weryfikacja wielokrotnych zgłoszeń dotyczących tego samego zdarzenia. Operator miał „spinać" wszystkie zgłoszenia dotyczące jednego zdarzenia i przekazywać tylko informacje o nowych, istotnych faktach do już istniejącego zdarzenia. Kolejny filar to obsługa zgłoszeń w języku obcym. Każdy z operatorów miał władać co najmniej jednym językiem obcym i obsłużyć zgłoszenie, przekazując dyspozytorowi przetłumaczone zgłoszenie. Jeśli doszłoby do sytuacji, w której operator nie władałby określonym językiem, powinien on za pomocą systemu, przekierować rozmowę do innego operatora władającego tym językiem. Piątym filarem było skrócenie czasu obsługi zgłoszenia. Skrócenie czasu miano osiągnąć poprzez przekazywanie połączenia (w razie obciążenia danego CPR zgłoszeniami) innemu, wolnemu CPR.

Przyjęto algorytm, który określał liczbę operatorów przypadających na określona liczbę mieszkańców (1:150 tys.). Natomiast liczba operatorów na zmianie zgodnie z koncepcją, powinna być elastyczna, dostosowana do statystyk prowadzonych w danym centrum, ze szczególnym uwzględnieniem zdarzeń masowych.

Integracja z systemem eCall to ostatni z filarów funkcjonalności systemu. Wszystkie wspomniane wcześniej rozwiązania miały umożliwić integrację SI CPR z systemem eCall. Zapis ten był wymagany zgodnie z wytycznymi UE, które nakazywały wdrożenie obsługi systemu eCall do końca 2010 r.[24]

W koncepcji zaproponowano harmonogram budowy systemu 112, składający się z 3 etapów. Tabela 3. prezentuje zaplanowane działania.

[24] Z zaznaczeniem, że Polska będzie gotowa do podpisania *Memorandum of Understanding* w momencie zakończenia budowy systemu 112.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066643

Tabela 3. Harmonogram budowy systemu 112

Etapy	Termin
Etap 0	**2007**
– przygotowanie programu budowy systemu 112 i zatwierdzenie go przez Radę Ministrów – opracowanie rozporządzenia MSWiA i MZ w sprawie CPR – przygotowanie infrastruktury	
Etap 1, 2	**2008–2009**
– przygotowanie pięciu CPR specjalistycznych: mazowieckie, pomorskie, lubelskie, małopolskie, śląskie oraz centrum nadzoru i centrum szkoleniowe – wyszkolenie personelu – instalacja urządzeń	
Etap 3	**2010**
– integracja i optymalizacja systemu, dostosowanie go do potrzeb eCall	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Koncepcja systemu 112*, Warszawa 2007, s. 37.

Wśród opinii dotyczących rozwiązań ujętych w koncepcji systemu 112 znajdowały się zarzuty, które dotyczyły ograniczenia funkcji CPR jedynie do obsługi zgłoszeń kierowanych na numer alarmowy 112, bez włączenia innych numerów alarmowych (dziewiątkowych). Nie określono także standardu i procedury przepływu informacji między CPR a służbami ratunkowymi. Dodatkowo można odnieść wrażenie, że koncepcja z 2007 roku stała się jedynie zaproponowaniem rozwiązań wymaganych w dyrektywie UE. Nietrudno odnieść wrażenie, że zaprojektowane rozwiązanie stwarzały kolejny problem wynikający z dwutorowości zgłoszeń kierowanych jednocześnie na dwa numery ratunkowe.

Co więcej, w latach 2009–2010 NIK przeprowadziła kontrolę, w której wykazano, że jeden z filarów systemu 112, jakim była platforma lokalizacyjna, działa niewłaściwie. Lokalizacje zdarzeń były nieprecyzyjne. Odbiegały dokładnością od 100 m do 10 km, a w skrajnych przypadkach nawet do 100 km. Niewłaściwa lokalizacja skutkowała wydłużeniem czasu dysponowania jednostkami[25].

Cała koncepcja systemu 112 była szeroko dyskutowana, szczególnie wśród jednostek systemu ratowniczo-gaśniczego. W publikacjach na temat koncepcji wdrażania systemu 112 krytykowano rozwiązania dotyczące odejścia od pomysłu tworzenia centrów składających się przede wszystkim z jednostek PRM i PSP, które to miały stanowić Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Oczekiwano, że Centra będą usytuowane na poziomie powiatowym i ponadpowiatowym oraz

[25] NIK, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, Warszawa 2010.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

że będą stanowiły zintegrowane stanowiska dyspozytorskie służb ratowniczych. Miały one spełniać funkcje obsługi, organizacji i koordynacji działań ratowniczych. Koncepcja przyczyniła się do odwrócenia procesu integracji służb i podmiotów ratowniczych.

Co więcej, wdrożenie koncepcji systemu 112 oznaczałoby wzrost etatów administracji wojewody, wydłużenie dysponowania sił i środków, nierozwiązanie problemu jednoczesnej obsługi zdarzenia w różnych ośrodkach, zwiększenie kosztów funkcjonowania SPR poprzez wdrożenie nowej struktury, jakim miały się stać centra, niezaplanowanie działań koordynacyjnych, które były kluczowe w projekcie poprzedniej koncepcji. Najwięcej zarzutów skupiało się jednak na braku w koncepcji systemu 112 szczegółowego opisu funkcjonalności tego systemu.

Sytuacja zmieniła się radykalnie po wejściu w życie rozporządzenia MSWiA z dnia 31 lipca 2009 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego i wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego*[26]. Zgodnie z zapisami, zaplanowano funkcjonowanie dwóch jednostek CPR i wojewódzkiego CPR (WCPR). Obie struktury miały wykonywać zadania przewidziane dla systemu. Należały do nich:

- analiza zasobów ratowniczych,
- kwalifikacja zgłoszeń,
- przyjęcie zgłoszeń,
- obsługa numeru 112,
- inicjowanie procedur reagowania oraz powiadamiania szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR) oraz innych wyspecjalizowanych jednostek o zdarzeniach.

Wprowadzenie rozporządzenia dodatkowo skomplikowało sytuację. W praktyce nie wyznaczono wyraźnego rozdziału pomiędzy zadaniami CPR a WCPR.

Unormowanie sytuacji związanej z CPR i WCPR miała przynieść ustawa *o systemie powiadamiania ratunkowego*. Projekt tej ustawy powstał na podstawie nowelizacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*. Elementem tej ustawy miało być wprowadzenie przepisów dotyczących nowo projektowanego systemu zajmującego się powiadamianiem ratunkowym. Założenia tej nowelizacji zostały przyjęte w czerwcu 2011 roku. Projekt stał się przedmiotem pracy Komitetu Rady Ministrów. Przedłożony został Radzie Ministrów w lipcu 2011 r., niestety Rada odroczyła prace nad wymienionym projektem.

[26] Rozporządzenia MSWiA z dnia 31 lipca 2009 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego i wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2009 r. Nr 130, poz. 1073.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Prace nad projektem ustawy przyspieszyły w 2013 roku. Przedstawiono kolejną koncepcję budowy SPR w Polsce. Z założenia celem systemu miały być: skrócenie czasu oczekiwania na przyjęcie zgłoszenia, większa dostępność do numeru alarmowego obywateli, obsługa wielojęzyczna, ujednolicenie numeracji alarmowej, poprawa sprawności działania w sytuacjach kryzysowych, możliwość wykorzystania nowych kanałów informacji tj. systemu SMS czy faks, automatyzacja zgłoszeń alarmowych, np. obsługa połączeń z eCall[27].

Wymagania funkcjonalne skupiały się przede wszystkim na: obsłudze zgłoszeń alarmowych na terytorium RP, obsłudze zgłoszeń alarmowych od osób niepełnosprawnych, obsłudze zgłoszeń alarmowych obcojęzycznych, segregacji przychodzących zgłoszeń w celu eliminacji zgłoszeń niealarmowych, ewidencji danych dotyczących zgłoszeń, nagrywaniu rozmów, automatyzacji w przekazywaniu zgłoszeń do odpowiednio wybranych służb, konwalidacji zgłoszenia z danymi teleadresowymi oraz pozycją geograficzną, tworzeniu statystyk, obsłudze zgłoszeń alarmowych z zewnętrznych systemów monitoringu, w tym central przeciwpożarowych, systemów alarmowych[28].

Zmianom miały ulec zadania systemu powiadamiania ratunkowego realizowanego przez (W)CPR. Przede wszystkim chodziło o wyłączenie z centrum zadań związanych z analizą zasobów ratowniczych, z dysponowaniem tych zasobów, koordynowaniem i monitorowaniem działań tych zasobów na miejscu zdarzenia[29].

Planowano usunięcie przepisu, w którym Komendant Główny PSP ma możliwość koordynowania i kontroli funkcjonowania SPR na obszarze kraju, zwiększając jednocześnie kompetencje wojewody[30].

Wskazano także ograniczenia systemu, do najważniejszych z nich należy zaliczyć[31]:

– konieczność obsługi zgłoszeń nieleżących we właściwości służb ratowniczych,
– konieczność obsługi dużej ilości zgłoszeń niealarmowych,
– przeciążenie linii abonenckiej w przypadku sytuacji kryzysowej,
– ograniczona możliwość koordynacji działań kilku służb,
– trudności związane z obsługą jednolitą połączeń,
– brak dostępu do dokładnych danych lokalizacyjnych.

Koncepcja budowy SPR nie sprecyzowała jednak, w jaki sposób ograniczyć występowanie trudności mogących wyniknąć po wdrożenia systemu. Wymie-

27 *Koncepcja budowy systemu powiadamiania ratunkowego*, Warszawa 2013, s. 3.
28 Tamże.
29 Tamże, s. 4.
30 Tamże.
31 Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

nione ograniczenia zostały opracowane na podstawie doświadczeń z numerem 112 i obsługi kierowanych na ten numer zgłoszeń przez Policję i PSP. Można było oczekiwać, że każde z tych ograniczeń, po wdrożeniu systemu w całym kraju, może się nasilić. Bez początkowych scenariuszy pokonania ograniczeń systemu właściwe jego działanie wydawało się mało realne.

Niemniej jednak, przyjęta ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego* stała się pierwszym dokumentem regulującym funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego w całości.

W uzasadnieniu do ustawy określono, że SPR jest systemem krytycznym pod względem bezpieczeństwa obywateli. Efektem jego funkcjonowania, zdaniem ustawodawcy, ma być poprawa dostępności usługi informacji o zdarzeniu, a także skrócenie czasu reakcji służb ratunkowych, poprawa bezpieczeństwa, a przede wszystkim poprawa współdziałania służb.

Rys. 8. Gradacja celów systemu powiadamiania ratunkowego

Cel IV rzędu
• Poprawa współdziałania służb
Cel III rzędu
• Skrócenie czasu reakcji służb na zdarzenie
Cel II rzędu
• Poprawa dostępności usługi informacji o zdarzeniu
Cel I rzędu
• Poprawa bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

Głównym zamysłem ustawy było rozdzielenie zadań związanych z odbiorem i obsługą zgłoszenia oraz związanych z dysponowaniem zasobami ratowniczymi. Uzasadnieniem tego typu rozwiązań jest, jak to ujęto w uzasadnieniu „trend […] zauważalny w nowych państwach Unii Europejskiej”[32]. Nowe państwa UE to zapewne państwa, które razem z Polską weszły do tej organizacji. Jednakże nie wymieniono w uzasadnieniu, o jakie państwa chodzi. Co ciekawe, z raportu prowadzonego przez EENA (European Emergency Number Associattion) wynika, że jedynie na Słowacji, w Rumunii i na Litwie (tutaj tylko i wyłącznie

[32] *Uzasadnienie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego*, 22 października 2013, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/119530/119555/119556/dokument78392.pdf [dostęp: 1.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

w okręgu Wilna) działa system operatorski pośredni, więc trudno określić, że był to trend dominujący[33].

Co więcej, na posiedzeniach Komisji Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 listopada 2013 r. sekretarz stanu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Stanisław Huskowski także nie określił, jakie to państwa europejskie posiadają system operatorski pośredni. Z braku innych argumentów, jedynie argument „trend europejski" przeważył o wprowadzeniu tego właśnie modelu. Ponadto Huskowski stwierdził, że nie da się określić i porównać nakładów finansowych na system operatorski i dyspozytorski.

Jednakże bez tego porównania stwierdził, że system operatorski będzie tańszy w utrzymaniu. Trudno określić na jakiej podstawie to wywnioskowano.

Poszukiwanie odpowiedniego modelu trwało począwszy od lat dziewięćdziesiątych. Zmieniały się koncepcje budowy systemu, zmieniały się także proponowane modele, które miały funkcjonować w systemie powiadamiania ratunkowego. Wśród funkcjonujących modeli należałoby wyróżnić 5 podstawowych.

Model operatorski bezpośredni – operator obsługuje zgłoszenia w centrum i jednocześnie dysponuje jednostkę na miejsce zdarzenia. W tym modelu nie funkcjonuje dyspozytor jako oddzielna funkcja. Operator jest całkowicie odpowiedzialny za obsługę zgłoszenia i zadysponowanie służb. Zadania operatorskie i dyspozytorskie obsługiwane są przez operatora (osobę cywilną). Model taki funkcjonuje w Finlandii, a także w niektórych stanach w USA (w systemie 911).

Kolejny model to *model półoperatorski*, w którym operator jest jedynie pośrednikiem pomiędzy zgłaszającym a dyspozytorem, przekazuje rozmowę, czyli łączy zgłaszającego z odpowiednią służbą. Działa to na nasadzie „centrali telefonicznej". Najważniejszą rolę odgrywa w tym wypadku dyspozytor, który pozyskuje dane o zgłoszeniu i dysponuje jednostki. Funkcja operatora polega tylko i wyłącznie na przełączeniu rozmowy. Operator ma tutaj funkcję minimalną. Nie obsługuje zdarzenia; to zadanie jest przeniesione na dyspozytora. Takie rozwiązanie przyjęto w Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Inną formą modelu operatorskiego jest *model operatorski pośredni*. Operator zbiera wywiad i wysyła informacje o zdarzeniu w formie elektronicznej do odpowiedniej jednostki dyspozytorskiej, która to dysponuje siły i środki. Operator i dyspozytor zatrudnieni są w odrębnych jednostkach. Operator jest osobą cywilną.

---

[33] Organization of *Public Safety Answering Points in Europe*, Report EENA 2012, http://www.eena.org/news/organisation-of-public-safety-answering-points-in-europe-780kb#.WlJ0-nnFbIU [dostęp: 1.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

Odmianą tego modelu jest *model operatorsko-dyspozytorski*, w którym schemat działania pozostaje taki sam jak w operatorskim pośrednim, jednakże operator pracuje w tym samym centrum, co służby ratownicze. Operator jak i dyspozytor podlegają tej samej jednostce, czyli pracują w jednym centrum. Takie rozwiązanie funkcjonuje w Madrycie oraz w niektórych regionach Belgii.

Natomiast *model dyspozytorski* to model, który funkcjonował w Polsce przed wprowadzeniem modelu operatorskiego pośredniego. Dyspozytor obsługuje zgłoszenie i dysponuje odpowiednie służby, zgłoszenie trafia do konkretnej służby na podstawie wybieranego numeru (w Polsce są to numery dziewiątkowe). Jest kilka odmian tego modelu, które różnią się jedynie tym, która ze służb ratunkowych odbiera połączenie. Mogą to robić wszystkie trzy podstawowe lub tylko jedna, która przełącza rozmówcę do odpowiedniego dyspozytora.

Tabela 4. Modele systemów powiadamiania ratunkowego

Model	Uczestnicy	Opis
Operatorski bezpośredni	zgłaszający–operator	Operator obsługuje zgłoszenie i dysponuje jednostki (osoba cywilna).
Operatorski pośredni	zgłaszający–operator–dyspozytor	Operator przekazuje uzyskaną informację dyspozytorowi.
Półoperatorski	zgłaszający–operator–dyspozytor	Operator przełącza rozmowę ze zgłaszającym do odpowiedniego podmiotu ratowniczego.
Dyspozytorski	zgłaszający–dyspozytor	Zgłaszający rozmawia bezpośrednio z dyspozytorem.
Operatorsko-dyspozytorski	zgłaszający–operator–dyspozytor	Operator przekazuje uzyskaną informację dyspozytorowi. Obaj pracują w tym samym centrum.

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo określono trzy trendy zauważalne w funkcjonowaniu systemów powiadamiania ratunkowego w Europie[34]:
- tworzenie wspólnych baz danych dla wszystkich CPR;
- centralizacja ośrodków obsługujących zgłoszenia;
- wprowadzenie numeru 112 jako numeru ogólnoratunkowego (co wynika z dyrektywy UE o tzw. usłudze powszechnej).

[34] *Uzasadnienie ustawy o systemie powiadamiania…*, s. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Określono ponadto potrzebę dostosowania systemu do innowacyjnych rozwiązań opartych na systemie wiadomości tekstowych, a także systemie eCall[35]. Zwrócono szczególną uwagę na kwestię lokalizacji zgłaszającego, która jest jedną z najważniejszych danych warunkujących właściwe zadysponowanie sił i środków ratowniczych.

Celem pośrednim konstruowanego systemu miało być kompleksowe uporządkowanie zagadnień z zakresu powiadamiania ratunkowego. Wskazano właściwe organy, ich zadania, a także organizację systemu, określono wymogi, które powinny być spełnione przez osoby działające w systemie, stworzono projekt uregulowań funkcjonowania SPR od strony technicznej[36].

System oparto na Centrach Powiadamiania Ratunkowego, które mają funkcjonować w modelu operatorskim pośrednim. Rozdzielono funkcje operatorskie i dyspozytorskie. Dysponowaniem sił i środków zajęły się na inne podmioty ratownicze, do których należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia i środowiska.

Dodatkowo unormowano następujące zagadnienia:
- zadania systemu,
- organy właściwe w sprawach powiadamiania ratunkowego,
- zadania tych organów,
- organizacja systemu, kwestie techniczne oraz zasady szkolenia operatorów numerów alarmowych,
- zasady finansowania SPR.

Centra mają współpracować z Policją, Państwową Strażą Pożarną, dysponentami zespołów ratownictwa medycznego oraz z innymi podmiotami, które są odpowiedzialne za ochronę życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku, mienia i środowiska. Są to przede wszystkim straże miejskie oraz pogotowia: energetyczne, gazowe, ciepłownicze, wodno-kanalizacyjne[37].

Obsłudze zgłoszeń alarmowych miały towarzyszyć jednolite standardy, czyli stworzenie ogólnopolskich procedur obsługi zgłoszeń alarmowych przez wszystkie centra. Dodatkowo narzędziem ujednolicającym system miało stać się centrum szkoleniowe w Poznaniu, które to jako jedyny ośrodek w kraju nadaje certyfikaty operatorom numerów alarmowych po pozytywnie zaliczonym egzaminie, który jest obowiązkowym wymogiem przed podjęciem zadań na stano-

35 System eCall – ogólnoeuropejski system szybkiego powiadamiania o wypadkach drogowych, instalowany w pojazdach.

36 *Uzasadnienie ustawy o systemie powiadamiania…*, s. 7.

37 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

wisku ONA. Ujednolicenie standardów wiąże się przede wszystkim z kolejnym punktem ustawy, a mianowicie z zastępowalnością ośrodków[38].

To ciekawe i innowacyjne rozwiązanie zastępowalności centrów skupia się głównie na dwóch przypadkach awarii jednego z ośrodków lub przeciążenia zgłoszeniami w wyniku np. zdarzeń masowych (ponad 60 zgłoszeń w jednym momencie). Ośrodek, który nie jest w stanie obsłużyć zgłoszeń z wyżej wymienionych powodów jest zastępowany przez inny ośrodek, który obsługuje zgłoszenia z innego województwa w taki sam sposób, jak byłyby one obsłużone w ośrodku zgodnym terytorialnie z punktem zakończenia sieci. Z punktu widzenia zgłaszającego zmiana ośrodka przyjmującego będzie praktycznie nieodczuwalna. Wynika to nie tylko z jednolitego standardu obsługi zgłoszeń, ale także z jednolitego systemu teleinformatycznego i ogólnopolskiej bazy danych.

Ustawodawca zastrzegł także obsługę innych numerów niż 112 w CPR, mowa tu głównie o 997, 998, 999. Co więcej, umożliwione zostaje wprowadzenie obsługi innych numerów alarmowych. Obecnie w Polsce działa 12 innych ogólnokrajowych numerów alarmowych w tym:

984 – pogotowie rzeczne,
985 – ratownictwo morskie i górskie,
986 – straż miejska,
987 – numer koordynacyjno-informacyjny dla administracji rządowej w województwie na potrzeby zarządzania kryzysowego,
991 – pogotowie energetyczne,
992 – pogotowie gazowe,
993 – pogotowie ciepłownicze,
994 – pogotowie wodno-kanalizacyjne,
996 – Centrum Antyterrorystyczne – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
997 – Policja,
998 – Straż Pożarna,
999 – Ratownictwo medyczne.

Zadania CPR miały być wspomagane przez system teleinformatyczny. Komunikację na potrzeby obsługi numeru alarmowego zaplanowano na Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej. Dodatkowo z systemem teleinformatycznym współpracować miały systemy: Wspomagania Dowodzenia, Decyzji, Państwowej Straży Pożarnej, Państwowego Ratownictwa Medycznego, czy też Policji. Udogodnieniem miała stać się wspomniana wcześniej PLI CBD, która za pomocą UMM (Uniwersalnego Modułu Mapowego) zapewnia dostęp do danych loka-

[38] *Uzasadnienie ustawy o systemie powiadamiania…*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

lizacyjnych i danych geograficznych oraz prezentację tych danych za pomocą wektorowych podkładów mapowych. UMM był rzeczywiście ułatwieniem pracy dla służb i operatorów. Przed wprowadzaniem w życie ustawy o SPR operatorzy pracowali na ortomapach, które prezentowały niedokładne zdjęcia satelitarne, nie precyzując przy tym informacji o lokalizacji zgłaszającego z uwzględnieniem miejscowości wraz z ulicą, gminą, powiatem.

Zaplanowano także integrację systemu teleinformatycznego SPR, czyli System Informatyczny Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SI WCPR) z Systemem z Systemem Wspomagania Decyzji/Dowodzenia służb (SWD) za pomocą interfejsu komunikacyjnego. To znaczy, że informacje uzyskane przez operatora powinny być zapisywane w systemie SI WCPR i przesyłane do SWD drogą teleinformatyczną.

Niestety, problemy z jednorodnymi systemami uwidoczniły się podczas pilotażu integracji obu systemów. Nie wszystkie informacje były przekazywane w systemach. Największy problem stanowiły niejednorodne słowniki baz danych, które warunkowały problemy w lokalizacji zgłaszającego.

Zaprojektowano także wymagania co do stanowiska operatora numerów alarmowych. Ponadto zapisano także uregulowania dotyczące systemu szkoleń operatorów, wymagań bazy dydaktycznej oraz niespotykaną do tej pory procedurę recertyfikacji. Operator po trzech latach pracy powinien ponownie podejść do egzaminu sprawdzającego jego umiejętności; nieotrzymanie recertyfikatu byłoby równoznaczne z zakończeniem pracy operatora w centrum.

Ministerstwo odpowiadające za administrację zobligowane było do sporządzania dodatkowych analiz telefonicznego ruchu alarmowego, która będzie narzędziem określającym ilość stanowisk ONA w centrum. Ustawodawca zastrzegł także maksymalna liczbę etatów na 1 365. Liczba ta będzie wymagana szczególnie przy przyjęciu ruchu alarmowego z numerów dziewiątkowych.

Założono finansowanie projektu z budżetu państwa. Co istotne, dodano do ustawy o PRM zmianę dotyczącą finansowania wdrożonego systemu SWD PRM przez ministra właściwego do spraw administracji. Tenże minister stał się jednocześnie odpowiedzialny za utrzymanie i obsługę techniczną SWD PRM. Tłumaczono to potrzebą zintegrowania systemów SWD PRM z SI WCPR. Utrzymanie SWD Policji i SWD PSP przypadło odpowiednio Komendantowi Głównemu Policji i właściwym komendantom PSP.

Sugerowano, że rzeczą priorytetową jest wejście ustawy w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Termin ten miał być datą ostateczną ze względu na fakt dwukrotnego przesuwania w czasie obowiązywania przepisów. Pierwszym terminem rozpoczęcia funkcjonowania CPR miał być 31 grudnia 2011 r. W związku z brakiem kompatybilności elementów teleinformatycznych przesunięto termin na

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

31 grudnia 2013 r. Założono zgodnie z harmonogramem, że 1 stycznia 2014 r. będzie dniem, w którym cały kraj zostanie objęty działaniem CPR[39].

Tabela 5. Koncepcja budowy systemu powiadamiania ratunkowego

	Koncepcja CPR	Koncepcja 112	Rozporządzenia MSWiA z dnia 31 lipca 2009 w sprawie organizacji i funkcjonowania CPR i WCPR	Koncepcja budowy SRP
Zadanie główne	selekcja i przyjmowanie zgłoszeń	przyjmowanie, przetwarzanie i obsługa zgłoszeń	kwalifikacja i przyjęcie zgłoszeń	kwalifikacja, przyjęcie, obsługa zgłoszeń
Punkt przyjmowania zgłoszeń	CPR	CPR	CPR i WCPR	CPR
Jednostka wchodząca w skład CPR	PRM+PSP	operator numeru alarmowego 112	CPR=PSP+PRM WCPR=PSP+lekarz koordynator+operator numeru alarmowego	operator numerów alarmowych
Funkcja	dysponowanie jednostek	przełączenie rozmowy	dysponowanie jednostek	obsługa numerów alarmowych bez funkcji dysponowanie jednostek
Zadanie dodatkowe	współpraca i wspomaganie akcji ratowniczych, analiza zasobów ratunkowych		koordynowanie akcji ratowniczych, analiza zasobów ratunkowych, inicjowanie procedur reagowania kryzysowego oraz powiadamianie SOR oraz innych jednostek	
Model punktu przyjmowania zgłoszeń	dyspozytorski	operatorski	operatorsko-dyspozytorski	operatorski
Model systemu	dyspozytorski	półoperatorski	operatorsko-dyspozytorski	operatorski pośredni

Źródło: opracowanie własne.

[39] W momencie konstruowania dokumentu działało jedynie 10 z 16 CPR.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Szacunkowe koszty budowy systemu w 2007 roku określano na 234 mln złotych[40]. W ustawie założono maksymalne limity wydatków z budżetu państwa w zakresie SPR, szacowane na 783 982 887 zł począwszy od 2014 r., a skończywszy na 2023 r. Według tej kalkulacji roczne nakłady na system wyniosą ok. 78 mln zł, dodając do tego ok. 33 mln zł rocznie na wydatki w zakresie współpracy z SWD Policji i PSP[41].

Jak wskazano powyżej, idea systemu powiadamiania ratunkowego, a także zakres zadań i organizacja jego funkcjonowania zmieniała się na przestrzeni lat.

Zwieńczeniem prac związanych z budową systemu powiadamiania ratunkowego stała się ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego z dnia 22 listopada 2013 r. Założono w tej ustawie, że celem systemu powiadamiania ratunkowego jest zwiększenie bezpieczeństwa obywateli poprzez dostęp do szybkiego i skutecznego dostępu do służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy przy wykorzystaniu numerów alarmowych.

Cel nadrzędny zostanie osiągnięty poprzez[42]:

- wprowadzenie jednolitego, zintegrowanego, ogólnokrajowego systemu obsługi zgłoszeń kierowanych na numery alarmowe,
- przyjęcie, przetworzenie, przekazanie zgłoszeń kierowanych na numery alarmowe, w szczególności przekazanie szczegółowych informacji i zgłoszeń alarmowych do właściwych terytorialnie stanowisk kierowania służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy w celu umożliwiania podjęcia interwencji, monitoringu statusu obsługi zgłoszenia, archiwizacji danych, raportowania,
- skrócenie czasu i zwiększenie skuteczności w alarmowaniu służb i podmiotów ratowniczych,
- ograniczenie ryzyka awarii systemu poprzez wprowadzenie reguły zastępowalności,
- zwiększenie nadzoru nad systemami bezpieczeństwa dzięki wprowadzeniu dodatkowego szczebla,
- zminimalizowanie kosztów utrzymania systemu,
- uporządkowanie pojęć związanych z SPR,
- dostosowanie rozwiązań do dyrektyw UE,
- profesjonalną obsługę zgłoszeń obcojęzycznych kierowanych na numery alarmowe.

---

40 *Koncepcja systemu 112…*

41 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o *systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

42 Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 574.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Aktami wykonawczymi stały się następujące akty prawne: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. *w sprawie centralnego punktu systemu centrów powiadamiania ratunkowego oraz punktów centralnych służb*[43], rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 lutego 2014 r. *w sprawie szkoleń operatorów numerów alarmowych*[44], rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*[45].

4.2. Zasady działania systemu powiadamiania ratunkowego

Zgodnie z zapisami ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego podmiotami SPR stali się (rys. 9): minister właściwy do spraw administracji publicznej, minister właściwy do spraw zdrowia, minister właściwy do spraw wewnętrznych, wojewodowie, Policja, PSP, dysponenci zespołów ratownictwa medycznego, użytkownicy pozostałych numerów alarmowych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, przedsiębiorca telekomunikacyjny zapewniający połączenie centrów z publiczną siecią, dostawcy głównych usług telefonicznych.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej zajmuje się planowaniem i organizacją systemu na terenie kraju. Nadzoruje i koordynuje jego funkcjonowanie. Zajmuje się także upowszechnianiem wiedzy o numerach alarmowych. Publikuje statystyki dotyczące funkcjonowania systemu. Jest także administratorem systemu teleinformatycznego.

Minister właściwy do spraw zdrowia oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych – tworzą w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej wymagania funkcjonalne dla systemu teleinformatycznego, interfejsu komunikacyjnego.

Wojewodowie tworzą centra, przez określenie lokalizacji i szczegółową organizację centrum z uwzględnionymi kosztami finansowymi, społecznymi, kwestią terytorialną. Mogą także podjąć decyzje o utworzeniu oddziału centrum. Co więcej, wojewoda może powierzyć prowadzenie i organizowanie centrum staroście, prezydentowi miasta na prawach powiatu, służbie, inspekcji lub straży

[43] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. *w sprawie centralnego punktu systemu centrów powiadamiania ratunkowego oraz punktów centralnych służb*, Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 404.

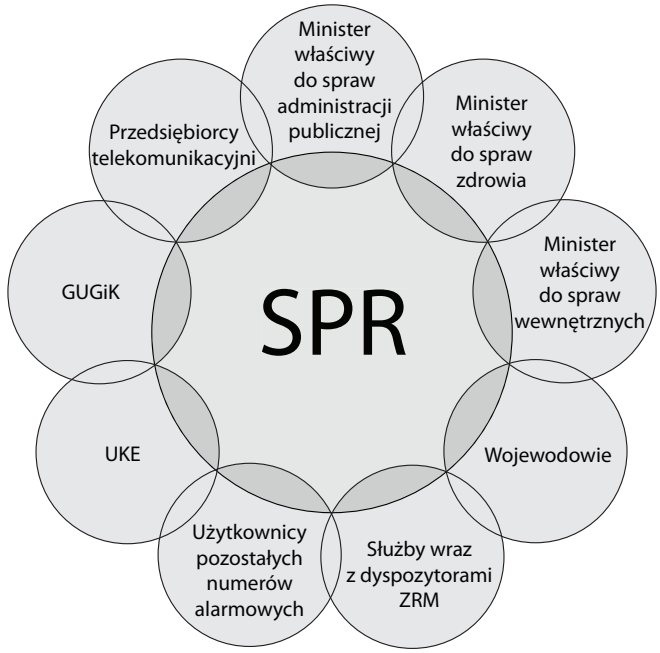
[44] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 lutego 2014 r. *w sprawie szkoleń operatorów numerów alarmowych*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 269.

[45] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 574.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066643

wchodzącej w skład administracji zespolonej. Taki przypadek funkcjonuje w CPR w Radomiu, gdzie wojewoda organizację i prowadzenie centrum powierzył Komendantowi Wojewódzkiemu PSP. Dodatkowo wojewoda przetwarza dane, które zostały zapisane w systemie teleinformatycznym i udostępnia je na wniosek odpowiednich organów tj. sądu, prokuratury, policji.

Rys. 9. Podmioty systemu powiadamiania ratunkowego



Źródło: opracowanie własne.

Policja i Państwowa Straż Pożarna sprawują funkcje dyspozytorskie, a także funkcję użytkownika końcowego, zapewniają ponadto warunki techniczne i organizacyjne, które umożliwiają przyjęcie zgłoszenia za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Taką samą funkcję pełnią dysponenci zespołów ratownictwa medycznego, wymienieni w ustawie o *Państwowym Ratownictwie Medycznym* z dnia 8 września 2006 r., sprawują funkcje dyspozytorskie i użytkownika końcowego.

Użytkownicy pozostałych numerów alarmowych na zasadzie dobrowolności, np. Straż Miejska, Pogotowie Gazowe, Pogotowie Wodociągowe, uzgadniają z dostawcami publicznie dostępnych usług techniczne warunki obsługi użytkowanego numeru.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

Urząd Komunikacji Elektronicznej – tworzy Platformę Lokalizacyjno-Informacyjną z Centralną Bazą Danych (PLI CBD). Zapewnia ona funkcje lokalizacji osób łączących się z numerami alarmowymi.

Natomiast Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK) – utrzymuje oraz rozbudowuje infrastrukturę i systemy teleinformatyczne, które umożliwiają dostęp do danych przestrzennych.

Przedsiębiorca telekomunikacyjny zapewnia połączenie centrów z publiczną siecią telekomunikacyjną, czyli w praktyce dba o funkcjonowanie połączenia w sytuacji awarii, usunięcie awarii, monitorowanie funkcjonowania połączenia. Natomiast dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych zapewnia bezpłatne połączenia z numerami alarmowymi, kierowanie połączeń telefonicznych na numery alarmowe do właściwego terytorialnie centrum[46].

Jak wspomniano wcześniej, nadrzędnym organem w sprawach powiadamiania ratunkowego jest minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Warto nadmienić, że jego główne zadania skupiają się na planowaniu, organizowaniu, nadzorowaniu i koordynacji całego systemu. Dodatkowo odpowiada on za rozpowszechnianie wiedzy o numerach alarmowych.

Organem, który odpowiada za system powiadamiania ratunkowego na szczeblu wojewódzkim jest wojewoda. Zgodnie z ustawą zajmuje się on organizacją CPR w strukturach urzędów wojewódzkich. Co ważne, może też przekazać jego organizowanie i prowadzenie staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu, służbie, inspekcji lub straży wchodzącej w skład administracji zespolonej województwa. Ponadto wojewoda może podjąć decyzję o wyodrębnieniu oddziału CPR w innym miejscu. W Polsce są dwa oddziały CPR umieszczone poza miastami wojewódzkimi, mianowicie jest to Toruń i Radom. Oddział centrum nie ma oddzielnej struktury i jest powiązany funkcjonalnie i organizacyjnie z centrum.

Centra tworzone są w komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za bezpieczeństwo w urzędach wojewódzkich lub innych instytucjach, którym wojewoda może zlecić organizację centrum.

W skład centrum wchodzi kierownik centrum, zastępca kierownika, obsługa administracyjna, obsługa techniczna, psycholog, a także operatorzy numerów alarmowych. Pracownicy centrum z wyłączeniem operatorów numerów alarmowych są pracownikami służby cywilnej. Operatorzy zaś zaszeregowani są jako pozostali pracownicy.

[46] Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Liczba operatorów w poszczególnych centrach musi zapewniać sprawną obsługę zgłoszeń. Wynikać będzie ona przede wszystkim z dwóch czynników: po pierwsze, z ilości mieszkańców, którzy są objęci działaniami centrum; po drugie, z ruchu alarmowego, czyli ilości zgłoszeń obsługiwanych w danym regionie.

Rozporządzenie reguluje także wymagania co do funkcji kierownika i zastępcy kierownika centrum. Co ważne, wg rozporządzenia kierownik oraz zastępca kierownika centrum muszą posiadać doświadczenie zawodowe w zakresie powiadamiania ratunkowego, zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa i porządku, ochrony przeciwpożarowej lub ratownictwa medycznego[47]. Kierownik zajmuje się opracowaniem zasad funkcjonowania centrum, planem postępowania na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych, opracowuje zasady pracy operatorów, psychologa i obsługi administracyjnej. Ponadto kierownik tworzy plan zwiększania obsady osobowej w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej oraz sporządza także wykaz podmiotów ratowniczych, które funkcjonują na obszarze działania centrum.

Każde z centrów musi zatrudniać psychologa. Praktyka pokazuje, że w większości ośrodków pracuje on na niepełny etat. Trudno określić, jaką rolę pełni w centrum. Organizacja pracy psychologa jest określana w samych urzędach, dlatego też zakres ich zadań i obowiązków jest różny w każdym z nich. W PUW w Białymstoku psycholog zatrudniony był na ½ etatu, a jego zadania są skierowanie nie tylko na działalność w CPR, ale także na inne zadania w urzędzie. Psycholog nie jest jednocześnie operatorem numerów alarmowych. Pełni funkcję wspierającą operatorów. Nie obsługuje on zgłoszeń, nie ma certyfikatu operatora numerów alarmowych[48].

Struktura organizacyjna CPR jest układem liniowym. Komórki powiązane są w sposób hierarchiczny. Pracownik i stanowisko są związane z nadrzędnym jedną drogą służbową. Uwidacznia się brak specjalizacji funkcji kierowniczych. Zaletami takiej struktury jest jednoosobowe kierownictwo, szybkie podejmowanie decyzji, dyscyplina, indywidualna odpowiedzialność, łatwość ustalania zakresu kompetencji i odpowiedzialności. Niestety, takie układy są mało elastyczne, duża centralizacja sprawia niewykorzystywanie indywidualnych zdolności, a kierownicy nie mogą opanować całej wiedzy o organizacji.

Centra Powiadamiania Ratunkowego, na bazie których zorganizowany jest system, funkcjonują przede wszystkim na podstawie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego, rozporządzenia ministra w sprawie organizacji i funkcjo-

[47] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 574.

[48] Podlaski Urząd Wojewódzki, *Dane Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Białymstoku*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

nowania centrów, a także wytycznych obsługi zgłoszeń w modelu telefonicznym oraz w pilotażu z SWD służb.

Zgodnie z przyjętym modelem obsługi zgłoszeń w Polsce funkcjonuje system operatorski pośredni. Tak jak wspomniano wcześniej, zgłaszający wykonuje połączenie na numer alarmowy (112, 911, 997, 998, 999). Słyszy zapowiedź w telefonie trwającą 5 sekund: „Numer alarmowy 112, proszę czekać na zgłoszenie się operatora" (w 2016 roku skrócono zapowiedź z 6 do 5 sekund). Operator podejmuje zgłoszenie poprzez przyciśnięcie przycisku „Odbierz" na konsoli operatorskiej. Jeśli nie odbierze telefonu w ciągu 10 sekund, połączenie trafi do kolejnego wolnego operatora z centrum. Jeśli jednak w ciągu 45 sekund żaden z operatorów centrum nie podejmie zgłoszenia, trafi ono do pierwszego najmniej obciążonego operatora w Polsce – bez uwzględnienia zasady wzajemnej zastępowalności. Dodatkowo operator, który jest wolny, a nie odbierze telefonu, zostanie karnie wylogowany z konsoli[49].

Po podjęciu zgłoszenia następuje proces obsługi zgłoszeń. Proces ten jest zespołem czynności, których celami są: odbiór zgłoszenia, kwalifikacja, przekazanie do odpowiedniej służby lub innego podmiotu (którego numer obsługiwany jest w ramach systemu), a także monitorowanie statusu tego zgłoszenia[50]. Odbiór, to podjęcie obsługi zgłoszenia poprzez wybranie na konsoli przycisku „Odbierz" i przedstawieniu się operatora. Kwalifikacja to podjęcie decyzji przez operatora, czy zgłoszenie kwalifikuje się jako zgłoszenie alarmowe, tzn. czy nosi znamiona nagłości i zagrożenia. Przekazanie zgłoszenia następuje poprzez wysłanie dokumentu o zdarzeniu do odpowiedniego podmiotu lub przekazanie informacji telefonicznie. Monitoring jest to sprawdzenie statusu zgłoszenia począwszy od komendy: „dostarczono do SWD", a skończywszy na „zakończone"[51].

Każde ze zgłoszeń powinno posiadać unikatowy identyfikator, numer, z którego połączenie zostało wykonane, datę i godzinę przyjęcia zgłoszenia, identyfikator operatora numerów alarmowych, który obsługiwał zgłoszenie, rodzaj zdarzenia (głosowe, SMS czy SWD), informację dotyczącą lokalizacji zakończenia sieci, danych abonenta (jeśli takowe są zarejestrowane). Dodatkowo zgłoszenia alarmowe powinny także zawierać informacje o lokalizacji zdarzenia lub zagrożenia, opis tego zdarzenia lub zagrożenia, informacje o poszkodowanych, informacje o osobie zgłaszającej[52].

---

49 Tamże.

50 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

51 MSWiA, *Wytyczne do obsługi zgłoszeń w modelu teleinformatycznym*, Warszawa 2016.

52 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Ogólny schemat obsługi zgłoszeń polega na zasadzie trzech pytań: Gdzie?, Co?, Kto? Z założenia miejsce zdarzenia dla operatora jest najbardziej istotną informacją. Dodatkowo operator jak najszybciej powinien obsłużyć zgłoszenie. Średni czas obsługi zdarzeń alarmowych w 2015 roku wynosił 69 sekund, a w roku 2016 około 129 sekund[53]. Dwukrotne zwiększenie tego czasu jest związane z rozpoczęciem działania w modelu docelowym, w którym operator zbiera wywiad i przekazuje informację do dyżurnego.

Tabela 6. przedstawia poszczególne etapy obsługi zgłoszeń z uwzględnieniem czynności podejmowanych przez operatora, a także przez system.

Tabela 6. Etapy obsługi zgłoszeń

Etapy obsługi zgłoszeń	Szczegóły	Wykonawca czynności
Odbiór zgłoszenia		Operator
Zarejestrowanie zgłoszenia w systemie		System
Uzyskanie informacji	Rodzaj zdarzenia	Operator
	Miejsce zdarzenia	Operator
	Liczba osób poszkodowanych	Operator
	Innych okolicznościach zdarzenia lub zagrożenia	Operator
	Danych osoby zgłaszającej	Operator
Potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia		Operator
Przekazanie zgłoszenia odpowiedniej służbie	Za pomocą systemu teleinformatycznego tzw. „formatki”	System
	Przekazanie połączenia telefonicznego do dyspozytora służb	System
Odbiór potwierdzenia od dyspozytora		System

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego* (Dz. U. 2014, nr 0, poz. 574) [*system na podstawie statusu zgłoszenia].

W przypadku zgłoszeń obcojęzycznych operator obsługuje połączenie w przypadku, kiedy włada odpowiednim językiem zapisanym w systemie jako jego język obsługi; jeśli nie – przełącza rozmowę do operatora w jego CPR

[53] MAiC, *Raport z funkcjonowania SPR w 2015*, Warszawa 2015, s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

lub innym (zgodnie z aktualną bazą danych), który włada odpowiednim językiem obcym[54].

Szczegółowy katalog zdarzeń, czyli rodzaj zgłoszenia, a także informacje istotne w określonym rodzaju zgłoszenia, procedury obsługi zgłoszeń alarmowych, a także procedury przekazywania zgłoszeń w sytuacji awaryjnej, zgodnie z ustawą powinny być opracowywane i aktualizowane przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Procedery te powinny także być skonsultowane z wojewodami, Policją, PSP, podmiotami ratowniczymi, których numery są obsługiwane w ramach systemu[55].

Wytyczne obsługi zgłoszeń zapewniają jednolity sposób postępowania podczas obsługi zgłoszeń. Zakres ich stosowania dotyczą operatorów centrów. Wytyczne składają się z: opisu postępowania w przypadku zgłoszeń będących zgłoszeniami alarmowymi, opisu postępowania w przypadku braku możliwości przekazania połączenia się z dyspozytorem służb, opisu postępowania w przypadku przekazania zgłoszenia do niewłaściwego terytorialnie dyspozytora służb, monitorowania statusu zdarzenia, opisu postępowania operatora w przypadku otrzymania zgłoszenia alarmowego obcojęzycznego, a także z opisu postępowania w przypadku zgłoszenia niebędącego zgłoszeniem alarmowym.

Zgodnie z wytycznymi operator po podjęciu zgłoszenia przedstawia się za pomocą sformułowania: „Operator nr… – w czym mogę pomóc?". Każdy z operatorów posiada indywidualny numer, nie może ujawniać swojego imienia i nazwiska.

Operator musi prowadzić rozmowę w sposób spokojny i zdecydowany. Jeśli zgłaszający nie kontynuuje rozmowy, operator po co najmniej dwukrotnej, nieudanej próbie jej podjęcia rozłącza połączenie. W przypadku kontynuowania rozmowy zadawane są pytania (zgodnie z katalogiem pytań) zmierzające do ustalenia alarmowości zgłoszenia. Pyta o miejsce zdarzenia, rodzaj zdarzenia, liczbę osób poszkodowanych, opis zdarzenia, który wskazuje na kontekst sytuacji oraz dane zgłaszającego – jego imię, nazwisko, numer kontaktowy.

Informacje te zamieszczane są w elektronicznym dokumencie zgłoszenia (formatce). Następnie operator potwierdza przyjęcie zgłoszenia i przesyła je do odpowiedniego SWD służb. SI CPR jest połączony z SWD Państwowego Ratownictwa Medycznego, SWD Policji i SWD PSP. W przypadku zdarzeń, gdzie osoby poszkodowane wymagają pomocy medycznej, przełącza rozmowę wraz z wypełnianą formatką do dyspozytora medycznego, by ten zebrał wywiad medyczny.

---

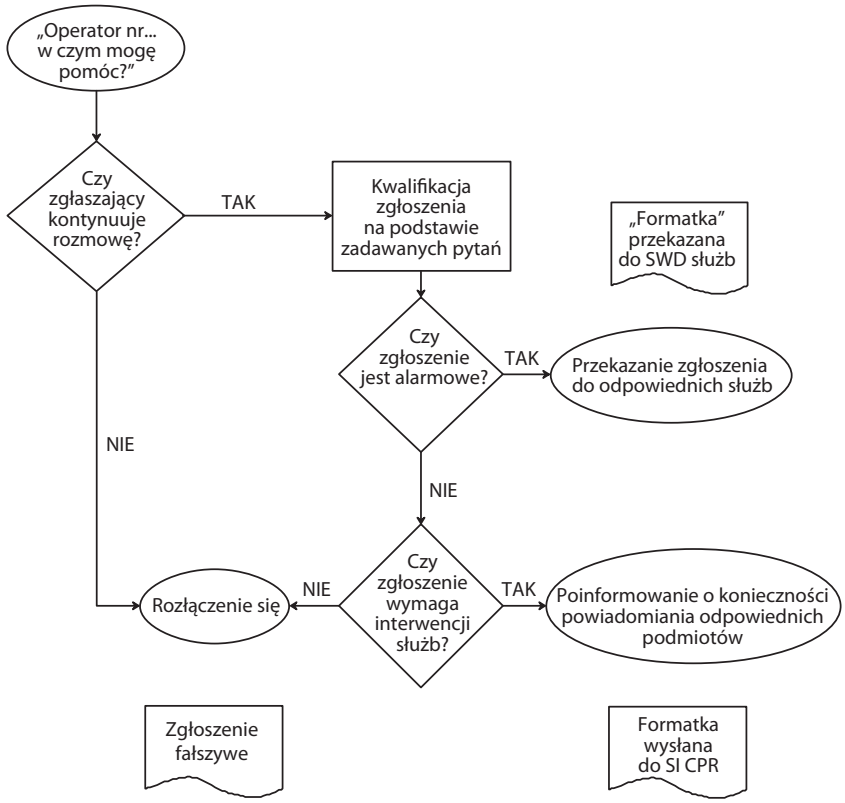
[54] MAiC, *Wytyczne do obsługi zgłoszeń w modelu…*, s. 3.

[55] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 574.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Jeśli zachodzi taka potrzeba, operator przesyła formatkę jednocześnie do kilku służb. Każda z nich może dodać informacje w tym dokumencie. Zapisy są widoczne dla każdego posiadacza formatki.

Rys. 10. Schemat procedury odbioru zgłoszeń



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku kiedy operator zakwalifikuje zgłoszenie jako niealarmowe, ale wymagające interwencji służb, przekazuje numer właściwej służby interwencyjnej, jeżeli takowy jest dostępny. Dodatkowo operator uzupełnia lokalizację zdarzenia, wybiera odpowiednią kategorię, opis zdarzenia, dodaje w dokumencie służbę, do której odesłano zgłaszającego i wysyła formatkę. W rzeczywistości formatka w sposób teleinformatyczny nie zostaje przekazana do służby. Funkcjonuje jako „wysłana" jedynie w systemie wewnętrznym SI CPR. W przypadku kiedy zgłoszenie nie będzie zgłoszeniem alarmowym oraz nie będzie wymagało interwencji służb, operator ma obowiązek poinformować zgłaszającego, by ten

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

nie dzwonił na numer alarmowy w sytuacjach tego niewymagających. Kończy połączenie zwrotem: „Połączenie nie wymaga interwencji i zostanie zakończone". Formatkę oznacza jako „zgłoszenie fałszywe"[56].

Ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Udało się dotrzymać terminów, wszystkie CPR w Polsce objęły obsługę zgłoszeń kierowanych na numer 112[57]. Oznacza to, że począwszy od 2014 roku cały kraj został objęty systemem powiadamiania ratunkowego.

Rys. 11. Centra Powiadamiania Ratunkowego w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

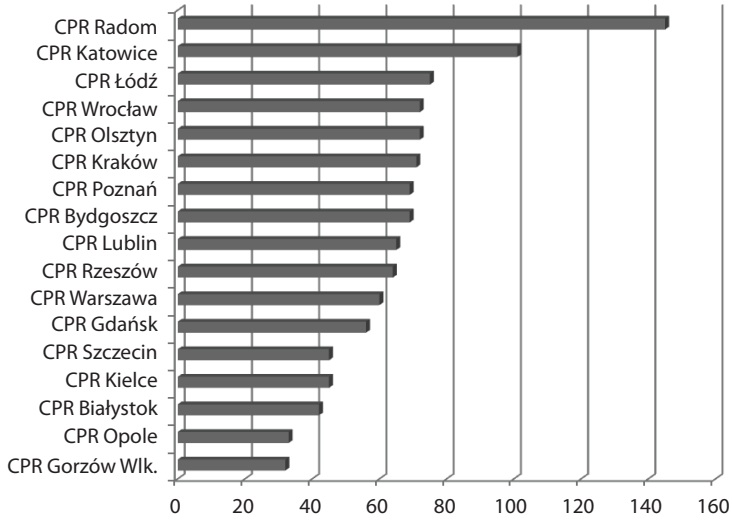
Każde z centrów jest ośrodkiem niezależnym. Zrezygnowano z pomysłu stworzenia CPR o rozszerzonej funkcjonalności w zamian za wzajemną zastępowalność ośrodków. W przypadku województwa podlaskiego ośrodkiem zastępującym jest CPR w Olsztynie. Natomiast CPR w Olsztynie jest zastępowalny przez CPR w Białymstoku. Wzajemna zastępowalność jest warunkowana przede wszystkim sąsiedztwem województw, a także liczbą operatorów.

[56] Podlaski Urząd Wojewódzki, *Dane Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Białymstoku*.
[57] *Raport z funkcjonowania SPR*, MAiC, Warszawa 2015, s. 1.

W Polsce zgodnie z założeniami działa 17 centrów powiadamiania ratunkowego. Istnieją one w każdym mieście wojewódzkim oraz (dodatkowo) w Radomiu, który jest centrum obsługującym województwo mazowieckie. CPR w Warszawie obsługuje rejon miasta stołecznego Warszawy. Co więcej, Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Radomiu jest miejscem szkoleniowym dla ONA, jedynym w kraju, funkcjonuje ono dodatkowo jako Centrum Techniczne dla pozostałych CPR[58].

Centra są obsługiwane w całej Polsce przez 1116 operatorów. Największe Centrum znajduje się w Radomiu, pracuje tam 145 operatorów. Natomiast najmniejsze Centrum z 26 etatami[59] funkcjonuje w Opolu.

Rys. 12. Liczba ONA w Centrach Powiadamiania Ratunkowego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSWiA z dn. 3.04.2019 r.

Każde z Centrów Powiadamiania Ratunkowego w systemie wykonuje poszczególne zadania[60]:

- obsługa zgłoszeń alarmowych:
  - odbiór zgłoszenia alarmowego,

[58] Miejsce ośrodka szkoleniowego może zmieniać się decyzją Ministra właściwego ds. administracji. W 2019 CPR w Radomiu przejął zadania szkoleniowe od CPR w Poznaniu.

[59] Podlaski Urząd Wojewódzki, *Raport z funkcjonowania Centrum Powiadamiania Ratunkowego w 2015 r.*, Podlaski Urząd Wojewódzki, Białystok 2016.

[60] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 574.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

  - powiązanie zgłoszenia alarmowego z danymi teleadresowymi miejsca zgłoszenia oraz jego pozycją geograficzną,
  - wybór odpowiednich podmiotów, do których zostaną skierowane zgromadzone dane o zgłoszeniu,
  - przekazanie zgłoszenia alarmowego do odpowiednich podmiotów ratowniczych,
  - wymiana danych o zgłoszeniu alarmowym z podmiotami,
- ewidencjonowanie i przechowanie w systemie danych dotyczących treści zgłoszeń alarmowych,
- wykonywanie analiz związanych z funkcjonowaniem systemu na obszarze działania centrum oraz tworzenie statystyk w zakresie liczby, rodzaju oraz czasów realizacji zgłoszeń alarmowych,
- współpraca z centrami zarządzania kryzysowego,
- wymiana informacji i danych na potrzeby analiz służb współpracujących w obsłudze zgłoszeń.

W CPR zatrudnieni są operatorzy numerów alarmowych. Zgodnie z rozporządzeniem muszą oni: posiadać co najmniej średnie wykształcenie, władać co najmniej jednym językiem obcym w stopniu komunikatywnym oraz posiadać certyfikat operatów numerów alarmowych. Certyfikat ważny jest 3 lata. Przed upływem tego czasu operator w celu potwierdzenia posiadanych kwalifikacji do wykonywania pracy na stanowisku operatora numerów alarmowych ponownie przystępuje do egzaminu. Jest to jedyna grupa zawodowa, w administracji publicznej, która jest zobligowana do odbywania egzaminów, w celu „potwierdzenia swoich kwalifikacji". Co ważne, zdaniem ustawodawcy, potwierdzeniem kwalifikacji nie jest 3-letnia praca na stanowisku operatora, a zdany egzamin. Ponadto komisja receryfikacyjna składa się z psychologa, kierownika centrum oraz trenera. Psycholog oraz kierownik centrum nie posiadają w przeważającej większości certyfikatów ONA. Nie uczestniczą w szkoleniu dla operatorów. Dwukrotne niezdanie egzaminu skutkuje wypowiedzeniem umowy o pracę[61].

Warto zauważyć, że rozwiązanie takie zaproponowano ze względu na Ośrodek Szkoleniowy, który to po wyszkoleniu operatorów w fazie początkowej funkcjonowania centrum straciłby rację bytu. Mała rotacja na stanowiskach operatorów byłaby niewystarczająca do zapewnienia podstawy funkcjonowania bazy szkoleniowej.

Centrum pełni dyżur 24-godziny 7 dni w tygodniu. Operatorzy pracują zazwyczaj w trybie zmian 12-godzinnych. Kierownicy centrum mogą zmienić pracę na

[61] Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 lutego 2014 r. *w sprawie szkoleń operatorów numerów alarmowych*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 269.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

zmianach w zależności od zapotrzebowania (np. 3 zmiany po 8 godzin). Na każdej ze zmian jest liczba operatorów, która zapewnia skuteczną obsługę zgłoszeń. W CPR w Białymstoku na zmianie dziennej pracuje ok. 7 operatorów. Natomiast na zmianie nocnej – 6 osób. Różnica w liczbie zależy od ilości zgłoszeń na danej zmianie. W dniach, w których przewiduje się wzmożony ruch alarmowy, liczba operatorów jest powiększana zgodnie z założeniami zwiększania obsady w sytuacjach nadzwyczajnych[62].

Organizacja centrum podporządkowana jest wymogom pracy dyżurowej. Personel CPR zmaga się z trudnościami, przede wszystkim wynikającymi z tego, iż jest to twór całkowicie nowy. Jak wspomniano wcześniej, podporządkowanie „służby" dyżurującej urzędowi rodzi dodatkowe nieporozumienia, niezrozumienia i problemy. Główny zamysł systemu polegał na jednorodności działania. Niestety, jak wskazano powyżej, każde z centrum ma dużą elastyczność w działaniu, która to niejednokrotnie pomaga w funkcjonowaniu, ale uniemożliwia jednorodność obsługi zgłoszeń. Możliwość przekazania organizacji centrum innym podmiotom, może pogłębiać konflikty. Dobrowolność w organizacji pracy centrum przekazana kierownikowi centrum może stać się kolejnym utrudnieniem w głównym zamyśle ustawodawcy dotyczącym jednorodności systemu i obsługi zgłoszeń.

4.3. Diagnoza funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego

Wskazanie determinant funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego, a także założeń organizacyjnych pozwoliło na nakreślenie celów systemu, jego struktury, podmiotów oraz procedur w nim obowiązujących. Umożliwiło to dokonanie diagnozy systemu i wskazanie obszarów, które w największym stopniu wpływają na jego działanie, a tym samym mogą stanowić największe problemy w prawidłowym działaniu systemu.

Metodą, która pozwoli na określenie pozycji strategicznej, a zarazem na wskazanie kierunku zmian w systemie, jest moda SWOT. Posłużenie się tą metodą jest wskazane ze względu na jej elastyczność, swobodę w doborze technik i procedur, uniwersalność i interdyscyplinarność. Schemat metody SWOT wymusza postrzeganie organizacji wewnętrznie, a także zewnętrznie, tworząc tym samym obraz mocnych i słabych stron systemu oraz szans i zagrożeń rozwojowych[63].

---

62 Podlaski Urząd Wojewódzki, *Dane Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Białymstoku*.

63 *Metody analizy strategicznej, jako narzędzie oceny i formułowania strategii*, s. 178, [w:] *Monografia strategiczna przedsiębiorstwa-rozważania strategiczne*, www.m.cre.pl [dostęp: 11.11.2016].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

Tabela 7. Punktowa wycena SWOT

Mocne strony	Ocena	Słabe strony	Ocena
Wzajemna zastępowalność ośrodków	99	Niska efektywność obsługi zgłoszeń alarmowych	99
Przekazanie połączenia do innego ośrodka w przypadku wzmożonego ruchu alarmowego	98	Brak narzędzi pociągnięcia do odpowiedzialności osób blokujących linię alarmową	99
Jednorodność obsługi zgłoszeń	77	Nieprecyzyjna lokalizacja	99
Obsługa zgłoszeń obcojęzycznych	88	Brak kompleksowej kampanii informacyjnej o numerze	88
Weryfikacja zgłoszeń wielokrotnych	78	Brak dostępu osób niepełnosprawnych do systemu	77
Analiza statystyk	66	Brak alternatywnych kanałów informacji ze służbami	77
Jednolity numer alarmowy	99	Podległość systemu ministrowi ds. administracji	67
Suma	5	Suma	5
Wyzwania/Szanse		Zagrożenia	
Wdrożenie systemu eCall	77	Zatrzymanie integracji systemu ochrony zdrowia i KSRG	77
Nowe kanały informacji (filmy, zdjęcia)	77	Zmniejszenie współdziałania CPR ze służbami	77
Obsługa zgłoszeń poza głosowych (telerozmowy, SMS)	77	Zmniejszenie nakładów finansowych na doskonalenie operatorów	99
Suma	2	Suma	2

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowana metoda pozwoliła na określenie czterech grup czynników, jak również na opisanie ich wpływu na system. Zdefiniowano czynniki kluczowe poprzez analizę głównych założeń organizacyjnych wskazywanych w koncepcjach budowy systemu. Pierwszym etapem stało się badanie makrootoczenia systemu, czyli szans i zagrożeń stojących przez SPR, a następnie – mikrootoczenia, z uwzględnieniem słabych i mocnych stron organizacji. Każdej z cech przypisano wielkość jej oddziaływania na system. Rozpiętość skali ustalono za pomocą punktów od 1 do 10, przy czym liczba 10 odpowiada maksymalnemu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

wpływowi danego czynnika na system[64]. Punktację ustalono na podstawie badań przeprowadzonych w grupie 46 operatorów numerów alarmowych Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Białymstoku. Każdy z operatorów przyznawał punkty cechom wskazanym w tabeli. Wynik poszczególnych wskaźników jest uśredniony.

Mocną stroną systemu jest przede wszystkim to, iż funkcjonuje jeden numer alarmowy, pod którym można dokonać zgłoszenia alarmowego, bez konieczności wykonywania połączeń na inne numery dziewiątkowe. Skutkuje to przyśpieszeniem działań i zbieraniem informacji o zagrożeniach w danym rejonie w jednym miejscu. Kolejną istotną cechą jest wzajemna zastępowalność ośrodków, która ogranicza skutki awarii w systemie. Pochodną tego pomysłu jest przekierowywanie połączeń do innego ośrodka w sytuacji wzmożonego ruchu alarmowego. Dzięki temu zgłaszający, pomimo wielu zgłoszeń w kolejce, będzie mógł poinformować operatora o zdarzeniu. Jednakże warto zauważyć, że sama informacja o zdarzeniu nie warunkuje jednoczesnego zadysponowania służb. Tym samym nie gwarantuje szybkiego przybycia służb na miejsce. Jednakże dla samego sytemu powiadamiania ratunkowego, zgłoszenie jest zasadniczą informacją warunkującą kolejne działania zmierzające do udzielenia pomocy.

Przy wzmożonym ruchu alarmowym ważna jest także weryfikacja zgłoszeń wielokrotnych. Dzięki temu służby nie muszą wykorzystywać swojego czasu na odbieranie powielanych informacji o zdarzeniu. Bez wątpienia jest to bardzo istotna mocna strona. Należy jednak zauważyć, że przy obecnym systemie teleinformatycznym (SI CPR) operatorzy obsługujący nadmiar zgłoszeń przychodzących z innego ośrodka, nie mają informacji o tym, iż zgłoszenie zostało przekazane przez inny CPR. Taką możliwość posiada tylko koordynator zmiany. Zatem samo założenie jest właściwe, natomiast jego zastosowanie w praktyce nie funkcjonuje poprawnie. Dlatego też, cecha ta została uznana przez autora za mocną stronę systemu z zaznaczeniem, że w praktyce opiera się ona w dużej mierze na pracy koordynatora zmiany. Należałoby jednak zauważyć, że drobna zmiana architektury systemu teleinformatycznego poprawiłaby jakość pracy operatorów.

Funkcjonowanie Polski w Unii Europejskiej, a także w strefie Schengen wymusiło obsługę zgłoszeń obcojęzycznych. Osoby przebywające na terenie Polski, nieposługujące się językiem polskim, mogą dokonać zgłoszenia pod jednolity europejski numer alarmowy 112. W Polsce obsługiwanych jest 7 języków obcych[65]. W Białymstoku w CPR obsługiwane są trzy języki obce: angiel-

[64] Tamże, s. 175.

[65] Podlaski Urząd Wojewódzki, *Dane Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Białymstoku*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

ski, rosyjski oraz włoski. Jeśli operator nie włada danym językiem, połączenie zostaje przekazane do innego wolnego operatora w Polsce władającego określonym językiem.

Kolejną kluczową mocną stroną systemu jest jednorodność w obsłudze zgłoszeń w skali całego kraju. Założenie jest właściwe. Operatorzy pracują zgodnie z wytycznymi, które obowiązują wszystkie centra. Zgłaszający powinien być obsłużony w taki sam sposób, niezależnie od tego, skąd dzwoni. Przepisy, a także wytyczne są bez wątpienia jednorodne. Jednakże warto nadmienić, że w poszczególnych ośrodkach w Polsce są tzw. ustalenia „wewnętrzne" dotyczące odpowiedzialności danych służb za określone zadania. Takie przypadki dotyczą głównie zgłoszeń niestandardowych. W każdym z ośrodków są one niestety obsługiwane inaczej. Przykładem mogą być zgłoszenia dotyczące braku prądu. W CPR w Białymstoku i CPR w Krakowie brak prądu traktowany jest jako zgłoszenie zasadne, z którego sporządza się dokument zgłoszenia. Reszta kraju traktuje takie zgłoszenie, jako zgłoszenie niealarmowe bezzasadne. Różnica ta wynika z interpretacji wytycznych przez danego kierownika centrum, która jak wynika z opisanego przykładu, nie zawsze jest właściwa i niestety może prowadzić do niewłaściwej obsługi zgłoszeń i wypaczeniu modelu obsługi zgłoszeń alarmowych, które są przecież głównym zadaniem centrum. Trudno zgodzić się z interpretowaniem zgłoszeń nienależących do zakresu zadań centrum jako zgłoszenia zasadne. Niestety decyzja kierownika centrum jest ostateczna, ponieważ nikt nie sprawdza zasadności jego decyzji.

W zgłoszeniach standardowych proces obsługi zgłoszeń jest bardzo zbliżony. Wynika to też z faktu, iż szkolenia dla operatorów prowadzone są w jednym ośrodku szkoleniowym w Poznaniu.

Wymóg analizy statystycznej zgłoszeń jest kolejną mocną stroną systemu. Należy ona do obowiązków każdego z ośrodków. Statystyki generowane są automatycznie przez system. Dzięki temu można tworzyć raporty, dokonywać analizy danych. Narzędzie to jest niezwykle pomocne przy określaniu potrzeb zmianowych, rozliczaniu operatorów z ich pracy, dokonywaniu zmian kadrowych. Niestety warto nadmienić, że możliwości jakie dają raporty, nie są do końca wykorzystywane. Związane jest to z brakiem kompetencji, niskim zainteresowaniem ministerstwa danymi, a także brakiem świadomości w kwestii możliwości wykorzystywania tych informacji. Dlatego też ważność tego czynnika została określona jako ponadprzeciętna.

Obok mocnych stron systemu wyłoniono także słabe strony. Spośród nich opisano cztery najbardziej istotne i trzy mniej, które oddziaływują na systemu.

Niska efektywność działania systemu, uwidacznia się na podstawie analizy miernika obsługi zgłoszeń w CPR w Białymstoku. Miernik ten jest składową

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

liczby zgłoszeń przypadających na jednego operatora i wynosi 57 zgłoszeń na jedną osobę[66]. Przy czym jedynie 11 z nich to zgłoszenia alarmowe. Wynika z tego, że praca centrum powiadamiania ratunkowego polega w przeważającej części na obsłudze zgłoszeń niealarmowych, czyli mija się z przeznaczeniem i celem systemu. CPR praktycznie w 80% kierunkuje swoje siły i środki na obsługę zgłoszeń niealarmowych. Statystyka ta jest niepokojąca, gdyż z roku na rok problem jest pomijany. Jedną z pochodnych tego problemu jest brak konstrukcji prawnej, która pozwalałyby na pociągnięcie do odpowiedzialności osoby, która blokuje linię alarmową wykonując uporczywie zgłoszenia niealarmowe. Problem ten uwidacznia kolejną słabą stronę systemu, jaką jest brak kampanii informacyjnej o numerze alarmowym 112. Dotychczas nie przeprowadzono żadnych działań wyjaśniających zasady działania numeru alarmowego 112, która przyczyniłyby się do zwiększenia świadomości dotyczącej tego numeru wśród społeczeństwa.

Niezrozumiałym jest wprowadzanie nowego ogniwa w systemie bezpieczeństwa powszechnego, które jest ogniwem bezpośrednio bliskim obywatelom, bez przeprowadzenia kampanii informacyjnej. W momencie wdrażania nowego systemu należało zaplanować działania zmierzające do wypromowania numeru, wyjaśnienia jego przeznaczenia i roli jaką odgrywa w zapewniania bezpieczeństwa obywateli.

Jak już wspomniano, jednym z filarów systemu miała być precyzyjna lokalizacja, która pomagałaby w określeniu miejsca zdarzenia, szczególnie w przypadkach, w których ustalenie lokalizacji jest wyjątkowo trudne np. w przypadku zdarzeń, które zdarzyły się daleko od zabudowań, infrastruktury, w miejscach trudno dostępnych. Właściwe określenie lokalizacji gwarantuje szybkie dotarcie jednostek ratunkowych do poszkodowanych. Zakup nowego sprzętu GPS przez służby, kamery, stały podgląd akcji ratowniczych mogą być niewystarczające przy braku informacji o położeniu poszkodowanych. Uniwersalny Moduł Mapowy, który jest narzędziem pomocniczym w pracy operatorów, praktycznie nie precyzuje miejsca zdarzenia. Podczas badań przeprowadzonych 19 listopada 2016 r. w CPR w Białymstoku, żadna z lokalizacji wskazana przez UMM nie była lokalizacją zdarzenia. Zgodność w większości przypadków dotyczyła gminy, a tym samym powiatu i województwa, w niektórych przypadkach miejscowości[67]. Dokonano analizy każdego zgłoszenia obsłużonego w centrum i porównano lokalizację wskazaną przez UMM z rzeczywista lokalizacją zdarzenia.

66 Tamże.

67 Obserwacja dokonana w CPR w Białymstoku, 19 listopada 2016.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

Kolejną kwestią, która zaburza działanie systemu jest brak usprawnień dla osób niepełnosprawnych. Przy projektowaniu systemu nie uwzględniono potrzeb osób z upośledzonym narządem słuchu i mowy. Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. roku liczba osób niepełnosprawnych wynosiła około 4,7 mln mieszkańców, co stanowi ok. 12% całej ludności kraju; ponad 100 tys. osób zadeklarowało się jako osoby z biologiczną niepełnosprawnością słuchu[68]. Natomiast badania Stanu Zdrowia Ludności Polski z 2014 r. wykazały, że blisko 700 tysięcy[69] osób boryka się z chorobą uszkodzenia narządu słuchu. Natomiast z Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (EHIS) wynika, że osoby z niepełnosprawnością słuchu stanowią 13,7% wszystkich osób niepełnosprawnych[70].

Jedynym narzędziem pomocnym w obsłudze zgłoszeń od osób niepełnosprawnych jest niezaktualizowana baza danych utworzona przed wprowadzeniem systemu. Operatorzy numerów alarmowych korzystają z bazy kontaktów do osób niepełnosprawnych, które mogą mieć problemy ze zgłoszeniem zagrożenia. Podczas wykonania połączenia głosowego przez osobę spersonalizowaną w wymienionej bazie danych wyświetlają się automatycznie informacje o adresie osoby, numerze telefonu do opiekuna, czy też inne potrzebne dane. Na tej podstawie operator może podjąć decyzję o nieodrzucaniu danego połączenia. Może skontaktować się z opiekunem, który wymieniony jest jako osoba do kontaktu. Może także zadecydować o wysłaniu pomocy w miejsce oznaczone w bazie. Niestety rozwiązanie w postaci książki kontaktów do osób niepełnosprawnych ma wiele wad. Przede wszystkim baza osób może nie być pełna, poza tym nie wiadomo, czy osoba rzeczywiście potrzebuje pomocy, a także jakiego rodzaju pomocy wymaga.

Co więcej, rozwiązanie to jest źle zaprojektowane w systemie. Podczas połączenia wyświetla się dokument zgłoszenia zwany „formatką". Informacja o osobie zgłaszającej wyświetla się w części o danych zgłaszającego. Niestety w zaprojektowanej formatce zapis ten znajduje się na dole dokumentu, który dodatkowo jest niewidoczny dla operatora na ekranie głównym. Jeśli operator „przewinie" dokument uwidocznią mu się dane osoby zgłaszającej, ale nie będzie on wiedział, że osoba zgłaszająca jest osobą niepełnosprawną, bo takiej informacji nie ma. W bazie jest zdefiniowanych około 500 osób. Trudno oczekiwać od operatora, że przy 130 zgłoszenia niealarmowych, podczas jednego dyżuru, będzie on przewijał formatkę sprawdzając, czy głuchy telefon mógłby

68 GUS, *Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*, Warszawa 2009.

69 GUS, *Stan Zdrowia Ludności Polski w 2014*, Warszawa 2014.

70 GUS, *Zdrowie i zachowanie zdrowotne mieszkańców Polski w świetle Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (EHIS) 2014 r*., Warszawa 2015.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

należeć do jednej z 500 osób zarejestrowanych w systemie. Taka informacja powinna być zaznaczona w górnej części dokumentu tak jak w przypadku telefonów „podejrzanych", czyli takich, które blokują linię alarmową lub dokonują zgłoszeń nieprawdziwych.

Problem ten jest niewątpliwie jednym z bardzo istotnych, a pomijanych kwestii. W lipcu 2016 roku do Senatu RP wpłynęła petycja związana z brakiem usprawnień w korzystaniu przez osoby z dysfunkcjami z systemów alarmowych[71]. Jak dotąd żadnych usprawnień do systemu nie wdrożono.

Kolejną istotną kwestią jest oparcie działania systemu na systemie telefonicznym i teleinformatycznym bez alternatywnych dróg łączności ze służbami. System obarczony tak wysokim ryzykiem, powinien funkcjonować w kilku scenariuszach, także tych, które uwzględniają problemy w łączności. Przy braku możliwości połączenia się z dyżurnymi służb operator nie jest w stanie przekazać zgłoszenia do odpowiedniego dyspozytora.

Jeszcze jedną słabą stroną systemu jest jego podległość pod ministra do spraw administracji. Ministerstwo do spraw administracji nie ma wystarczającego doświadczenia w zarządzaniu służbą dyżurującą. Nie prowadzi także wystarczającej analizy statystyk o czym wspomniano powyżej. Być może jest to związane z tym, iż wcześniej nie zajmowało się strukturami odpowiedzialnymi bezpośrednio za bezpieczeństwo obywateli. Przy wdrażaniu systemu, w fazie projektowej, system nadzorował Minister Administracji i Cyfryzacji. Być może wynikało to z samej kwestii zaprojektowania systemu w aspekcie cyfrowym, z mniejszym naciskiem na kwestie związane z merytoryczną podstawą jego działania. Co za tym idzie, brak narzędzi, o których wspomniano wcześniej, dotyczących odpowiedzialności za blokowanie linii alarmowej, mógł być inaczej rozpatrywany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które nadzoruje Policję a także Państwową Straż Pożarną. Dziwi więc fakt, że system pozostał pod nadzorem ministra do spraw administracji, a tym samym w jednostkach administracji wojewody, a w konsekwencji – w Urzędach Wojewódzkich, które *de faco* zarządzają centrami jak jednostkami urzędniczymi, nie uwzględniając specyfiki pracy centrum. Jak wspomniano powyżej, operatorzy, choć pracują w urzędach, nie należą do służby cywilnej, nie mają żadnej możliwości awansu, a także podnoszenia swoich kwalifikacji. Koordynacja działań powiadamiania ratunkowego i dysponowania jednostek byłaby łatwiejsza, sprawniejsza i mniej kosztowna, gdyby jednostki te działały pod tym samym nadzorem. Co prawda, obecnie minister właściwy do spraw administracji jest jednocześnie ministrem

[71] *Utworzenie spójnego systemu powiadamiania ratunkowego dla osób głuchych*, www.senat.gov.pl [dostęp: 1.11.2016].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

odpowiedzialnym za sprawy wewnętrzne. Jednakże warto zauważyć, że sytuacja ta jest zmienna. Ministerstwa mogą zostać kolejny raz rozdzielone, ze szkodą dla całego systemu powiadamiania ratunkowego.

Cechy zewnętrzne systemu, to przede wszystkim szanse i zagrożenia. Wykorzystanie szans może wywrzeć pozytywny wpływ na system. Bez wątpienia jedną z nich będzie wdrożenie systemu eCall, który pozwoli na szybkie i skuteczne wezwanie pomocy w sposób automatyczny lub manualny.

Decyzją Komisji Europejskiej, każdy z pojazdów musi być wyposażony w system wzywania pomocy. Operator dostaje automatyczne zgłoszenie informujące o dokładnych koordynatach zdarzenia, liczbie osób poszkodowanych, marce samochodu. Bazując na tych informacjach, będzie w stanie podjąć kroki w celu wysłania gotowej informacji do dyspozytora służb[72].

Wyzwaniem mogą być także nowe kanały informacji tj. możliwość wysyłania filmów i zdjęć poprzez aplikację w urządzeniach mobilnych. Świetnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obsługi zgłoszeń za pomocą telerozmowy, czy też krótkich wiadomości tekstowych. Możliwość taka, szczególnie w kwestii SMS-ów, została zawarta w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego. Niestety po sześciu latach od wprowadzenia ustawy nie podjęto działań zmierzających do realnego wdrożenia systemu SMS w systemie powiadamiania ratunkowego. Szansa, jaką dają krótkie wiadomości tekstowe, może niestety stać się także zagrożeniem.

Kraje, które wprowadziły system SMS 112 skierowany praktycznie do nieograniczonej liczy osób, borykają się z problemem generowania zgłoszeń niealarmowych, będących już w tym momencie ogromną bolączką systemu. Kolejne niewłaściwe kroki podejmowane przy projektowaniu tego rozwiązania mogą skutkować pogłębieniem słabych stron systemu związanych ze zgłoszeniami niealarmowymi.

Komunikat w formie SMS różni się zasadniczo od połączeń głosowych. W procesie wysyłania SMSów, mogą wystąpić trudności z trafieniem wiadomości do centrum. Dodatkowo czas wysyłania widomości może być wydłużony ze względu na złe warunki atmosferyczne, czy imprezy masowe.

Kolejną różnicą między powiadamianiem głosowym a pozagłosowym jest brak możliwości potwierdzenia oczytania wiadomości. Istnieje jedynie potwierdzenie, że SMS został dostarczony, a to nie jest jednoznaczne. Co więcej, w przeciwieństwie do standardowego połączenia, w przypadku wiadomości tekstowej

[72] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Zapewnić obywatelom możliwość automatycznego powiadamiania o wypadkach Drogowych*, KOM / 2005 /723.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

pozycjonowanie i lokalizacja nie są możliwe. Wymagana jest także karta SIM, która nie jest obowiązkowa podczas połączenia głosowego z centrum.

Dlatego też niektóre kraje unijne zdecydowały się wprowadzić usługę SMS tylko i wyłącznie dla zarejestrowanych użytkowników lub użytkowników zarejestrowanych z potwierdzonymi dysfunkcjami. Aby użytkownik skorzystał z tej usługi, musi być zarejestrowany w bazie danych Public Safety Answering Point (PSAP). Rejestracja wymaga wypełnienia odpowiedniego formularza z podstawowymi danymi, a także z rodzajem niepełnosprawności. Rejestracja jest niezbędna, gdyż uwierzytelnia osobę zgłaszającą oraz może doprecyzować zdarzenie danymi, które były w formularzu udostępnione, może także ustalić dane opiekuna osoby niepełnosprawnej[73].

Zagrożenia w systemie są cechami zewnętrznymi o charakterze negatywnym. Jednym z nich jest zatrzymanie integracji systemu ochrony zdrowia i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG). Przy wdrożeniu idei systemu operatorskiego pośredniego zatrzymano integrację obu wspomnianych systemów, zaniechując tworzenia scentralizowanych jednostek dyspozytorskich. Zdecydowano o rozłączeniu funkcji operatorskiej i dyspozytorskiej. Wdrażanie systemu powiadamiania ratunkowego odsunęło procesy związane z pozostałymi systemami gwarantującymi kierowanie pomocy poszkodowanym tj. systemu ochrony zdrowia i KSRG.

Zagrożeniem stają się także procesy, które stawiają niepotrzebną granicę pomiędzy centrami a jednostkami dyspozytorskimi. Praktycznie nie są organizowane szkolenia, które pozwoliłby na doskonalenie obsługi zgłoszeń przez operatorów. Nie są organizowane także konferencje, które pomogłyby ustalić powtarzające się problemy i znaleźć ich rozwiązanie. Co istotne, operatorzy nie dostają informacji zwrotnej od służb, dotyczącej danego zgłoszenia. Operator nie jest w stanie ocenić, czy informacje, które pozyskał, były wystarczające do zadysponowania jednostek. Oprócz tego, wprowadzenie przesyłania informacji drogą elektroniczną zamknęło dialog pomiędzy służbami a operatorami. W przyszłości nawarstwiające się problemy mogą skutkować niechęcią obu jednostek do siebie, a brak dialogu i nierozwiązywanie pojawiających się trudności może skutkować niewłaściwym przepływem informacji między centrum a dyspozytorem.

Warto zwrócić także uwagę na czynnik, który towarzyszy większości nowo powstałych systemów czy też organizacji. Jest to zagrożenie związane z brakiem udoskonaleń w zaprojektowanym systemie. Należy tutaj zauważyć, że system

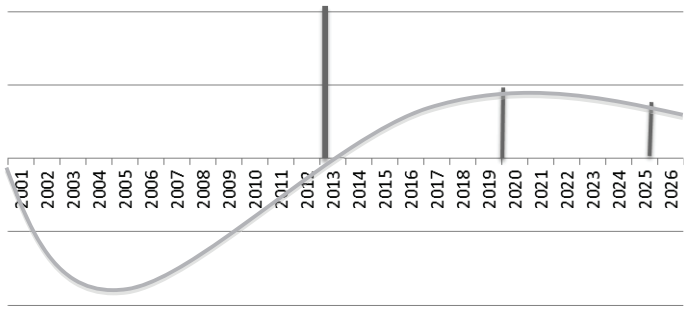
[73] *Access SMS to 112*, Report EENA 2012, s. 11.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

powiadamiania ratunkowego znajduje się w pierwszej fazie cyklu „życia produktu". Kolejnymi fazami, przez które będzie przechodził system, są: wzrost, nasycenie i spadek. Dlatego też, tak ważne jest wykorzystywanie szans, które pozwolą, by system był na etapie ciągłego doskonalenia, czyli wzrostu. Niepożądanym byłoby powtórzenie sytuacji z lat poprzednich, kiedy to koncepcje zmieniały się co kilka lat. Ciągłe przekształcenia i zmiany idei prowadziły do funkcjonowania systemu w fazie projektowej, co miało niekorzystne oddziaływanie na poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli.

Rysunek poniżej prezentuje cykl życia naukowo-technicznego oraz cykl życia systemu z uwzględnieniem czasu projektowego (krzywa pod osią czasu), a także cykl życia „produktu" (krzywa nad osią czasu). Cykl życia systemu rozpoczął się 1 stycznia 2014 r., kiedy system powiadamiania ratunkowego został wprowadzony na mocy ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego. Przewiduje się, że największy rozwój systemu nastąpi pomiędzy 2017 a 2023 rokiem. Wykres został sporządzony na podstawie wydatków budżetowych (nakładów) na system[74].

Rys. 13. Cykl naukowo-techniczny życia systemu



Źródło: opracowanie własne.

Dzięki zastosowaniu wag punktowych poszczególnych cech w metodzie SWOT można określić atrakcyjność rynkową, a także pozycję rynkową systemu. Obie z nich są funkcją wymienionych czynników wpływających na system.

Atrakcyjność rynkowa jest funkcją O,T (szans i zagrożeń) AR = f(O,T) i dana jest wzorem:

[74] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913234066642

$$AR = O/O + T \quad [1]$$

gdzie:
O – sumaryczna liczba punktów z tabeli SWOT
T – sumaryczna liczba punktów z tabeli SWOT

Dla wyników z tabeli AR = 0,47.

Pozycję rynkową przedsiębiorstwa oznacza się jako funkcję S,W (mocnych i słabych stron) PR = f(S,W) i dana jest wzorem:

$$PR = S/S + W \quad [2]$$

gdzie:
S – sumaryczna liczba punktów z tabeli SWOT
W– sumaryczna liczba punktów z tabeli SWOT

Dla wyników z tabeli PR = 0,5.

Dzięki określeniu tych wskaźników można obliczyć prawdopodobieństwo sukcesu strategicznego. Dana jest wzorem:

$$PSS = AR + PR/2 \quad [3]$$

gdzie:
AR – atrakcyjność rynkowa
PR – pozycja rynkowa

Dla wyników z tabeli PSS = 0,48.

Graniczna wartość PSS równa się 0,5. Poniżej tej wartości system nie ma szans na rozwój. Jak widać powyżej, prawdopodobieństwo sukcesu strategicznego jest mało realne, bo wynik jest mniejszy niż 0,5 (0,48). Oznacza to, że przy obecnych słabych i mocnych stronach oraz szansach i zagrożeniach system nie ma szans na rozwój.

Powyższe ustalenia można przedstawić za pomocą wykresu. Wykres to porównanie sum punktów na odpowiednich osiach O–T i S–W. Punkt przecięcia prostych wyznaczą pozycję strategiczną systemu.

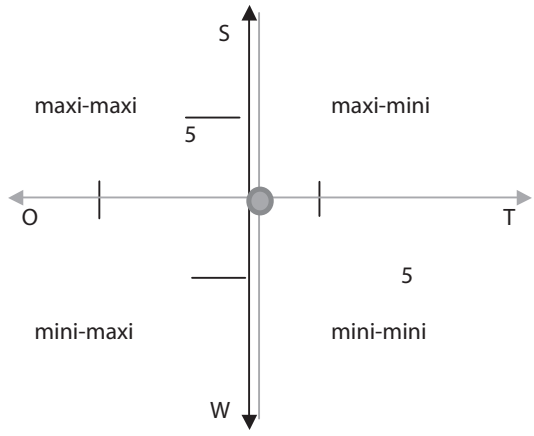
Położenie punktu obrazuje głęboki sens strategiczny. Pozycja maxi-maxi oznacza uprzywilejowaną pozycję na rynku. Przewagę mocnych stron nad słabymi i szans nad zagrożeniami. Strategia powinna iść w kierunku utrzymania tej pozycji.

Pozycja maxi-mini oznacza przewagę mocnych stron nad słabymi, ale zagrożenia występujące w otoczeniu przeważają szanse/wyzwania. Wysiłek powinien

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

być skierowany na ograniczenie ryzyka wystąpienia zagrożeń i wykorzystanie szans w oparciu o mocne strony.

Rys. 14. Pozycja strategiczna systemu w zależności od otoczenia i własnych zasobów



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Metody analizy strategicznej, jako narzędzie oceny i formułowania strategii*, s. 178, [w:] *Monografia strategiczna przedsiębiorstwa-rozważania strategiczne*, www.m.cre.pl [dostęp: 11.11.2016].

Pozycja mini-maxi oznacza przewagę szans nad zagrożeniami, ale także przewagę słabych stron nad mocnymi. Działania powinny zmierzać do poprawienia kondycji systemu w obszarach niewydolnych, gdyż wysoka pozycja słabych stron może uniemożliwić wykorzystanie szans.

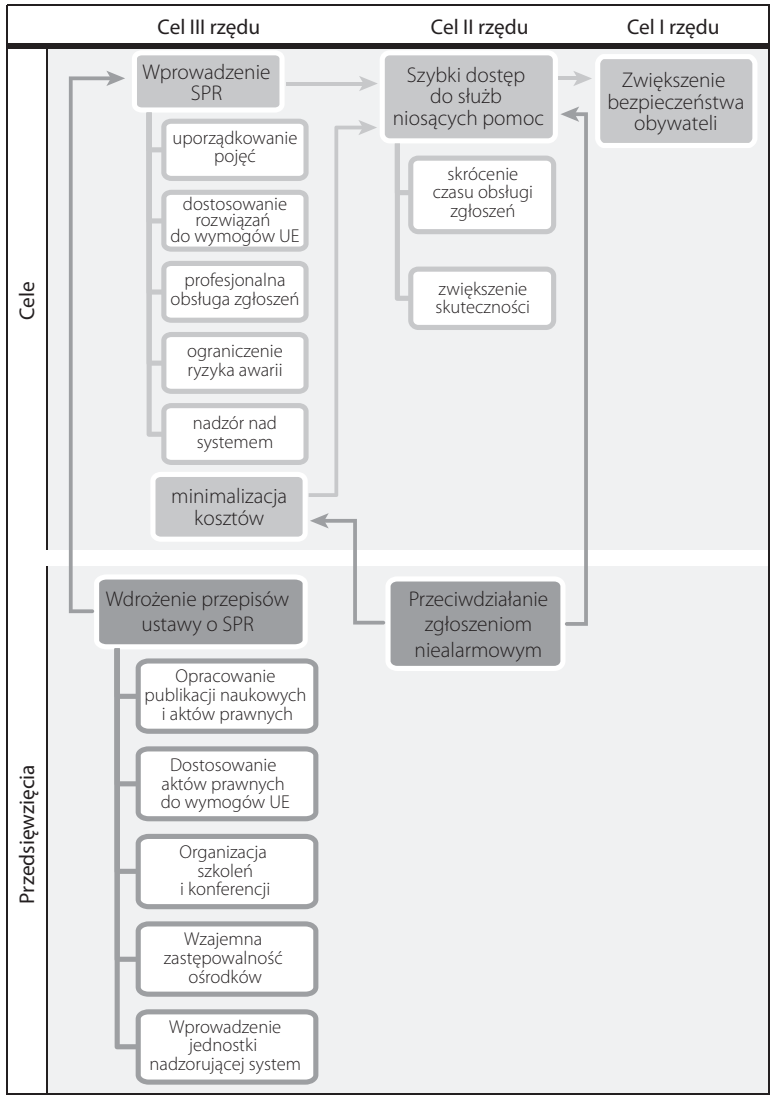
Natomiast pozycja mini-mini reprezentuje niesprawne działanie systemu. Przewaga słabych stron nad mocnymi i zagrożeń nad szansami. W przypadku podejmowania prób wykorzystania szans silna pozycja słabych stron może uniemożliwić wykorzystanie potencjału zasobowego systemu.

Analiza układu wskazuje pozycję systemu na pograniczu pozycji maxi-mini oraz mini-mini. Oznacza to, że mocne strony równoważone są przez słabe, a zagrożenia przeważają szanse. Dlatego też działania powinny być skierowane na minimalizację słabych elementów systemu z uwzględnieniem wykorzystywania szans.

Pomocną metodą w dokonaniu diagnozy przedsiębiorstwa jest także określenie współzależności celów strategicznych i projektowanych przedsięwzięć. Cele systemu zostały podzielone względem ich ważności na cele trzeciego, drugiego i pierwszego rzędu. Dodatkowo dokonano próby zaprojektowania przedsięwzięć mogących mieć wpływ na ociągnięcie danego celu. Dzięki takiej analizie można określić cele niezrealizowane i zaproponować przedsięwzięcia, które pomogą to zmienić.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

Rys. 15. Współzależność projektowanych przedsięwzięć i celów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

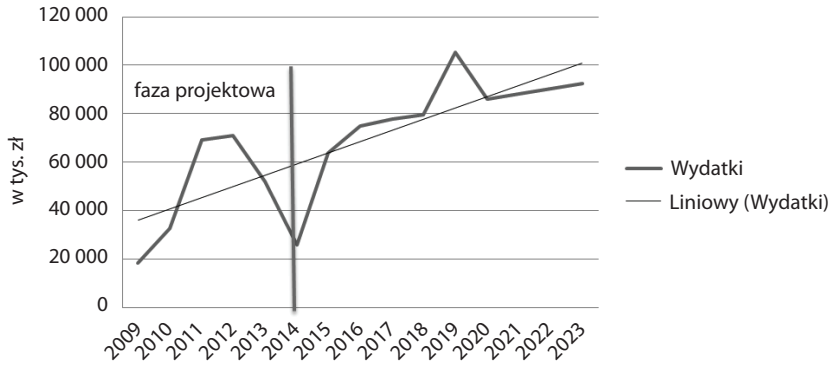
Można uznać, że cel III rzędu, jakim było wprowadzenie SPR, został osiągnięty. Jak wiadomo wprowadzono *Ustawę o systemie powiadamiania ratunkowego*, dostosowano akty prawne do wymogów UE, organizowane są szkolenia umożliwiające rozpoczęcie pracy na stanowisku operatorskim operatorom numerów alarmowych (choć warto zaznaczyć, że brakuje szkoleń wewnętrznych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

w centrach). Co więcej, ograniczono ryzyko awarii poprzez wprowadzenie wzajemnej zastępowalności ośrodków, a także poprzez działanie Centrum Technicznego, które jest odpowiedzialne za właściwą i nieprzerwaną pracę centrów. Określono ministra do spraw administracji jako osobę nadzorującą system. Jednakże w tym momencie warto podkreślić, że jego działania powinny być uzupełnione o zewnętrzną jednostkę nadzorującą system.

Nie został jednak osiągnięty cel związany z minimalizacją wydatków na system. Na podstawie danych zawartych w ustawie i sprawozdaniach finansowych należy stwierdzić, że wydatki na system stale rosną. Na rysunku zobrazowano trend, który jednoznacznie określono, jako wzrostowy. Możliwością na zatrzymanie wzrostu nakładów na system są działania zmierzające do zminimalizowania zgłoszeń niealarmowych w systemie. Pozwoli to na zaangażowanie zmniejszonej ilości sił i środków, a tym samym spowoduje mniejsze potrzeby finansowe.

Rys. 16. Wydatki budżetowe na system powiadamiania ratunkowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Uzasadnienie ustawy o systemie powiadamiania…*, s. 1–12.

Cel II rzędu, czyli szybki dostęp do służb niosących pomoc powinien zostać osiągnięty przede wszystkim przez przedsięwzięcia celów III rzędu, ale także poprzez działania zmierzające do skrócenia czasu obsługi zgłoszeń i zwiększenia skuteczności systemu. Skrócenie czasu obsługi zgłoszeń może zostać osiągnięte poprzez zminimalizowanie liczby zgłoszeń niealarmowych. Przeciwdziałanie tym zgłoszeniom wpłynęłoby także na zwiększenie skuteczności systemu. System będzie skuteczny, jeśli będzie pozwalał na pozyskanie informacji o zgłoszeniu i przekazanie jej do odpowiedniej terytorialnie jednostki ratowniczej.

Pozyskanie informacji to nie tylko odpowiednie zebranie wywiadu przez operatora, ale także wykonanie połączenia przez zgłaszającego, który wykonując je,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

powinien być świadomy, co chce zgłosić i czy to zgłoszenie kwalifikuje się jako zgłoszenie alarmowe. Druga część dotycząca właściwego przekazania informacji polega przede wszystkim na uzyskaniu najważniejszych danych, odpowiedniej filtracji informacji, a także na możliwości przekazania informacji odpowiedniej jednostce. Można założyć, że pierwszą część polegającą na pozyskaniu informacji można określić za pomocą współczynnika zgłoszeń alarmowych wśród wszystkich zgłoszeń. Natomiast drugą – na podstawie informacji zwrotnej od dyżurnego jednostki o odpowiednim obsłużeniu zgłoszenia. Warto jednak podkreślić, że przeciwdziałanie zgłoszeniom niealarmowym pozwoli na zminimalizowanie słabych stron systemu, zwiększenie możliwości wykorzystywania szans w systemie, a także szybsze uzyskanie pomocy przez osoby, które jej potrzebują, a co za tym idzie – możliwe stanie się osiągnięcie celu nadrzędnego, jakim jest zwiększenie bezpieczeństwa obywateli.

4.4. Wsparcie teleinformatyczne centrów powiadamiania ratunkowego

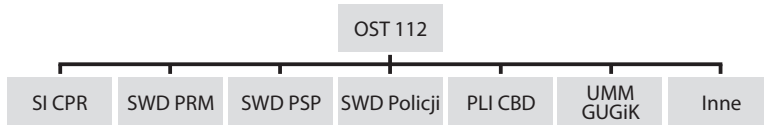
W ramach systemu funkcjonuje ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby funkcjonowania numerów alarmowych. Sieć teleinformatyczna łączy centra powiadamiania ratunkowego, jednostki organizacyjne Policji, jednostki PSP, dysponentów zespołów ratownictwa medycznego. Służy do wymiany danych dotyczących zgłoszenia alarmowego, przez interfejs komunikacyjny systemów teleinformatycznych. Umożliwia także dostęp do danych przestrzennych, informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie pod numer alarmowy oraz danych dotyczących abonenta[75].

Wykonywanie zadań przez centra powiadamiania ratunkowego jest wspomagane przez System Informatyczny Centrów Powiadamiania Ratunkowego (SI CPR). Przez system ten rozumie się zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, które zapewniają przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne poprzez właściwe dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, wykorzystywane do wykonywania zadań centrów. Za utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw administracji publicznej[76].

[75] Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.
[76] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066643

Rys. 17. Struktura sieci teleinformatycznej na potrzeby obsługi numerów alarmowych



Źródło: opracowanie własne na postawie: Materiałów szkoleniowych dla operatorów numerów alarmowych, Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu, Poznań 2018.

W systemie tym przechowywane są dane dotyczące:
- treści zgłoszeń alarmowych, w tym nagrań rozmów telefonicznych obejmujących całość zgłoszenia alarmowego,
- danych osób zgłaszających i innych osób wskazanych w trakcie przyjmowania zgłoszenia,
- pozycji geograficznych,
- informacji o miejscu zdarzenia i jego rodzaju
- skróconego opisu zdarzenia.

Ważnym elementem sieci jest Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych, która odpowiada za prowadzenie bazy danych o użytkownikach publicznych sieci telefonicznych oraz za przekazywanie systemom i służbom odpowiedzialnym za przyjmowanie wywołań alarmowych danych użytkowników i informacji o lokalizacji zakończeń publicznych sieci telefonicznych (stacjonarnych i ruchomych), z których wykonano wywołanie alarmowe.

Platforma ta jest systemem mającym na celu stworzenie i utrzymanie połączenia pomiędzy Platformą Lokalizacyjno-Informacyjną a Centralną Bazą Danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz sprawną wymianą informacji pomiędzy istniejącymi jednostkami systemowymi sieci telefonicznej w Polsce[77].

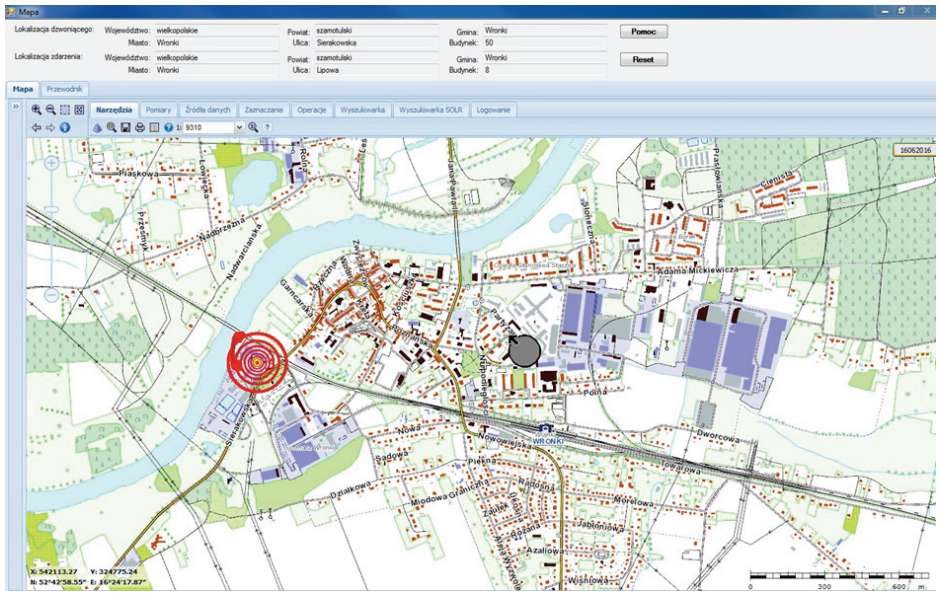
Natomiast Uniwersalny Moduł Mapowy (UMM), który także jest elementem struktury sieci teleinformatycznej jest zestawem narzędzi aplikacyjnych wspierających działania służb ratowniczych w zakresie:
- lokalizacji zdarzeń,
- oznaczania zdarzeń na mapie,
- wyszukiwania danych przejazdów kolejowych,
- lokalizacji pojazdów służb ratowniczych,

[77] Wg danych Ministerstwa Cyfryzacji średnio w ciągu miesiąca w bazach danych Centrów Przetwarzania Danych PLI CBD notuje się po 4 miliony informacji lokalizacyjnych, czyli ok. 4 informacje lokalizacyjne na sekundę; Dane MSWiA.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

– zarządzania użytkownikami będącymi w terenie,
– wyznaczania optymalnych tras przejazdu służb ratowniczych,
– wykonywania analiz przestrzennych i raportowania dotyczących zdarzeń.

Rys. 18. Wizualizacja UMM w systemie SI CPR



Źródło: opracowanie własne na postawie: Materiały Konferencyjne nt. Uniwersalnego Modułu Mapowego, Warszawa, 2 grudnia 2014.

Należy jednak zaznaczyć, ze dokładność lokalizacji zgłaszającego jest znikoma. Analiza danych statystycznych wskazuje, że dane lokalizacyjne sprawdzają się jedynie do poziomu gminy, co należy uznać za skrajnie niewystarczające.

4.5. Europejski system powiadamiania o wypadkach drogowych eCall

Zdarzenia drogowe są jedną z głównych przyczyn śmierci i powodowania obrażeń w Europie. Dlatego też, szybka i skuteczna interwencja służb ratowniczych ma kluczowe znaczenie dla ratowania życia i zmniejszenia ludzkiego cierpienia. Jest to główny powód, dla którego zaistniała potrzeba zautomatyzowanej metody ostrzegania służb ratowniczych o zdarzeniach. Ogólnoeuropejski

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913234066642

system powiadamiania o wypadkach drogowych to pokładowy system alarmowy, który[78]:

– automatyzuje powiadamianie o poważnych zdarzeniach drogowych. Przesyła dane z pojazdu i ustanawia kanał głosowy między pasażerami pojazdu a służbami ratunkowymi;
– umożliwia pasażerom pojazdów ręczne (za pomocą przycisku) alarmowanie służb ratowniczych.

System korzysta z numeru 112 do przesyłania danych i tworzy kanał głosowy między pasażerami pojazdu i służbami ratowniczymi. Co więcej, kierowcy w ramach tego systemu mogą również zdecydować się na zawarcie prywatnej usługi eCall obsługiwanej przez tzw. dostawcę pośredniego (TPSP). W takim przypadku dane i głos docierają najpierw do centrum telefonicznego dostawcy, a następnie w przypadku nagłego wypadku dane i głos przekazywane są do właściwego centrum powiadamiania ratunkowego.

Istnieją trzy elementy techniczne niezbędne do działania eCall opartego na numerze 112:

– pojazd,
– sieć mobilna,
– centra powiadamiania ratunkowego.

Każdy pojazd wyprodukowany po 31 marca 2018 r. musi posiadać zainstalowany system eCall. Jest to warunek konieczny do wydania świadectwa homologacji auta[79].

Centra powiadamiania ratunkowego odpowiadają za wdrożenie infrastruktury eCall wymaganej do obsługi eCall na terytorium UE, oraz obsługę usługi „112 eCall" bezpłatnie dla wszystkich użytkowników.

W przypadku wystąpienia zagrożenia drogowego CPR odbiera minimalny zestaw danych (MSD) zawierający następujące informacje[80]:

- Identyfikator wiadomości,
- Aktywacja: ręczna lub automatyczna,
- Typ połączenia: alarmowe lub testowe,

---

78 G. Nowacki, *Europejski system powiadamiania ratunkowego eCall*, [w:] *Kierunki rozwoju inteligentnych systemów transportowych. Monografia*, Wyd. ITS, Warszawa 2010, s. 105.

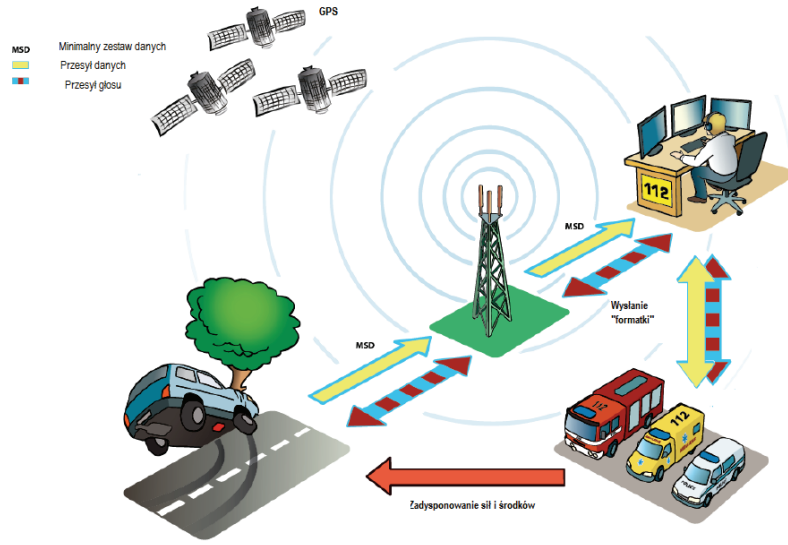
79 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/758 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wymagań dotyczących homologacji typu na potrzeby wdrożenia systemu pokładowego eCall opartego na numerze alarmowym 112 oraz zmiany dyrektywy 2007/46/WE, Dz. Urz. UE, L123/77.

80 eCall and open issues, Report EENA 2018, https://eena.org/documents/?sf_paged=2 [dostęp: 5.12.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

- Typ pojazdu: pojazd pasażerski, autobusy i autokary, lekkie pojazdy użytkowe, ciężkie pojazdy, motocykle,
- Numer identyfikacyjny pojazdu (VIN).
- Rodzaj przechowywania napędu pojazdu,
- Znacznik czasu,
- Lokalizacja pojazdu: określona przez system pokładowy w momencie generowania wiadomości, oznaczona ostatnią znaną pozycję pojazdu (szerokość i długość geograficzna),
- Pewność pozycji,
- Kierunek poruszania się pojazdu,
- Liczba pasażerów.

Rys. 19. Funkcjonowanie systemu eCall



Źródło: opracowanie własne na postawie: eCall and open issues, Report EENA 2018, https://eena.org/documents/?sf_paged=2 [dostęp: 05.12.2019].

Zgodnie z dostępnymi wytycznymi Operator Numerów Alarmowych po usłyszeniu sygnału i pozyskaniu informacji, że połączenie pochodzi z systemu eCall nawiazuje kontakt ze zgłaszającym. Jeżeli nie uda się nawiązać rozmowy i jest brak danych MSD – operator w trakcie trwającego połączenia próbuje dwukrotnie pobrać dane MSD. Jeżeli dane nie zostały pobrane – rozłącza połączenie i oddzwania na numer udostępniony numer telefonu. Po dwukrotnej nie-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

udanej próbie nawiązania połączenia, operator w przypadku gdy dane MSD zostały poprawnie pobrane, na ich podstawie wypełnia formatkę, w polu opis dodaje informację o braku możliwości nawiązania rozmowy z zgłaszającym, określa kategorię zgłoszenia jako Komunikacja drogowa – wypadek i wysyła do SWD wszystkich służb ratunkowych. Natomiast w przypadku nawiązania rozmowy i pobranych danych MSD operator numerów alarmowych zadaje pytania mające na celu potwierdzenie lokalizacji zdarzenia wynikającej z danych MSD a następnie kontynuuje obsługę zgłoszenia zgodnie z przyjętymi wytycznymi obsługi zgłoszeń. Po pobraniu komunikatu MSD, automatycznie pojawiają się w formatce dane wchodzące w skład MSD[81].

Trudno ocenić działanie tego systemu. W Polsce został on wdrożony pod koniec 2017 roku. Przechodził on kilka faz rozwoju od ręcznego spisywania danych z konsoli operatorskiej do automatycznego wprowadzania danych w formatkę. Problematyczne jest niewątpliwie funkcjonowanie TPS, które niewątpliwie wydłuża czas udzielania pomocy i niepotrzebnie wprowadza chaos w projektowanym systemie, szczególnie w zakresie pozyskiwania danych, które są przekazywane jedynie głosowo przez operatora TPSP.

[81] MSWiA, Wytyczne do obsługi zgłoszeń w modelu teleinformatycznym, Warszawa 2018.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

V. CHARAKTERYSTYKA ZGŁOSZEŃ OBSŁUGIWANYCH POD NUMEREM ALARMOWYM 112

Zgłoszenie o potrzebie udzielenia pomocy inicjuje całe spektrum działań realizowanych na poszczególnych etapach organizacji działań ratowniczych. W poprzednim rozdziale zwrócono uwagę, że nie wszystkie informacje, które trafiają do systemu powiadamiania ratunkowego kwalifikują się do podjęcia działań. Wspomniano też, że największym problemem stała się wysoka liczba zgłoszeń niealarmowych, z którymi wiążą się określone konsekwencje dla działania systemu. Stąd też istnieje potrzeba skoncentrowania uwagi badawczej na kwestii zgłoszeń alarmowych i niealarmowych, tym bardziej że te ostatnie pociągają za sobą skutki ekonomiczne, personalne i organizacyjne. W związku z tym zdefiniowano zgłoszenia alarmowe i niealarmowe, określono ich kategorie oraz wskazano główne przyczyny występowania tych ostatnich.

5.1. Istota zgłoszeń kierowanych na numery alarmowe

Podstawowym elementem, który rozpoczyna procedurę działań w Centrach Powiadamiania Ratunkowego jest zgłoszenie. Zdefiniowanie tego pojęcia jest kluczowym i jednym z najważniejszych aspektów w rozważaniach na temat charakterystyki zgłoszeń obsługiwanych przez numery alarmowe, zwłaszcza numer 112.

„Słownik języka polskiego" definiuje zgłoszenie jako: „oficjalne zawiadomienie o czymś"[1]. Zgodnie z tą wykładnią należy zwrócić szczególną uwagę na słowa: „oficjalne" oraz „zawiadomienie". „Oficjalne", czyli odpowiadające właściwym formom i regułom. Natomiast „zawiadomienie" to przekazanie informacji, wiadomości. Dlatego wydaje się, że „zgłoszenie", w kontekście powiadamiania ratunkowego, jest użyte trafnie, gdyż zwraca uwagę na odpowiednią formę i reguły przekazywania danej informacji, wiadomości właściwym podmiotom ratowniczym.

[1] *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Jednakże należało odpowiednio dookreślić wyraz „zgłoszenie", by odpowiadał on charakterowi przekazywanej informacji. Dlatego prawodawca w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego zastosował pojęcie: „zgłoszenie alarmowe"[2].

„Słownik języka polskiego" wyjaśnia, że „alarmowy" to taki, który zawiadamia o grążącym niebezpieczeństwie, wzywający do działania. Pojęcie to wiąże się ze słowem „alarm", które oznacza wezwanie do działania w momencie zagrożenia[3].

Zatem zgłoszenie alarmowe powinno być informacją o określonych normach i formie, która zawiadamia o zdarzeniu w momencie zagrożenia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zgłoszenie alarmowe powinno charakteryzować się dwoma aspektami. Powinno informować o ZAGROŻENIU występującym NAGLE.

Zgodnie z powyższym proponuje się przyjąć następującą definicję zgłoszenia alarmowego: **zawiadomienie kierowane pod numery alarmowe, informujące o wystąpieniu lub podejrzeniu wystąpienia nagłego zagrożenia życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, środowiska lub mienia, które wymaga natychmiastowej interwencji służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy**.

Zgłoszenie alarmowe zostało także zdefiniowane w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego, zgodnie z tą wykładnią należy je rozumieć jako: „[…] informację o wystąpieniu lub podejrzeniu wystąpienia nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, w tym aktu przemocy, a także nagłego zagrożenia środowiska lub mienia oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierowaną do numerów obsługiwanych w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, przez dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych, z zewnętrznych systemów monitoringu albo z wykorzystaniem środków komunikacji, które umożliwiają niezwłoczne przekazanie tej informacji do centrum powiadamiania ratunkowego"[4].

Definicja ustawowa oraz definicja zaproponowana mają zbieżne elementy: ujęcie zgłoszenia jako informacji, kwestie wystąpienia, a także podejrzenia, aspektu zagrożenia i jego nagłości, a także niektóre elementy, stanowiące o niebezpieczeństwie.

Różnica w dwóch podanych definicjach dotyczy przede wszystkim ujęcia elementów zagrożenia. Definicja ustawowa wymienia szczegółowo zagrożenia

---

2 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

3 *Słownik języka polskiego*…

4 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*…

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

życia i zdrowia tj.: akt przemocy, zagrożenie środowiska, mienia, zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy zauważyć, że chociażby „akt przemocy" wyrażony jest w stosunku do kogoś lub czegoś i nastawiony jest na „wyrządzenie krzywdy", która bezpośrednio lub pośrednio zagraża życiu lub zdrowiu. Dlatego niepotrzebne jest jej podkreślanie, szczególnie na potrzeby ogólnego, holistycznego postrzegania zgłoszeń alarmowych.

Co więcej, ustawa określa zgłoszenia alarmowe w kontekście numerów obsługiwanych w ramach systemu. Jeśli jednak zdarzy się, że numer nie będzie obsługiwany w ramach systemu, to znaczy, że zgłoszenie, które będzie informacją o zagrożeniu i będzie charakteryzowało się nagłością, nie będzie zgłoszeniem alarmowym.

Dodatkowo wydaje się nieuzasadnione ujmowanie w pojęciu zgłoszeń alarmowych kwestii technicznych, które na potrzeby rozważań o istocie zgłoszeń nie mają istotnego znaczenia. Myślą przewodnią tworzenia definicji powinna być jej przejrzystość, jasność oraz ujęcie ogólne. Dlatego w pracy postrzeganie zgłoszeń alarmowych będzie zgodne z zaproponowaną definicją autorską.

Dzięki określeniu definicji zgłoszeń alarmowych możliwe jest stworzenie definicji zgłoszeń niealarmowych na zasadzie przeciwstawienia ich, wskazując na sytuację, w której zgłoszenie kierowane jest pod numer alarmowy, a nie posiada cech nagłości lub zagrożenia. Dlatego też zgłoszenie niealarmowe będzie określane jako: **zawiadomienie kierowane pod numery alarmowe, niebędące informującą o wystąpieniu lub podejrzeniu wystąpienia nagłego zagrożenia życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, środowiska lub mienia, które nie wymaga natychmiastowej interwencji służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy**.

Klasyfikowanie zgłoszeń zgodnie z przyjętą wykładnią jest niezwykle istotne, gdyż pozwala na porównywanie wyników i określanie skali zgłoszeń niealarmowych. Co ciekawe, dopiero w ustawie z 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego* zaproponowano definicję zgłoszeń alarmowych. Wcześniej ich klasyfikacja była niejasna, a dane statystyczne były określane na podstawie kategorii: „wysłane do podmiotów", „nie wysłane do podmiotów". Te zgłoszenia, które były podpięte jako wysłane do odpowiednich służb, traktowane były jako zgłoszenia alarmowe. Natomiast zgłoszenia niewysłane określano jako fałszywe.

Nie były one fałszywe w rozumieniu „nieprawdziwe", a w rozumieniu *false emergency call* – czyli były po prostu zgłoszeniami niealarmowymi. To niefortunne określenie wynikało z faktu iż, projektując system przekopiowano „definicję" z języka angielskiego określając zgłaszanie niealarmowe jako fałszywe. Jednak zupełnie nie pomyślano, o tym, iż samo słowo *emergency call* jest w języku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

angielskim określeniem zgłoszenia alarmowego. Dlatego dosłownie byłyby to nieprawdziwe zgłoszenia alarmowe (czyli niealarmowe).

Zastosowanie przydawki „fałszywe" nadało niewłaściwe znaczenie tym zgłoszeniom, jakoby miały one na początku miano alarmowych, a następnie okazały się być żartem, kłamstwem. Jest to jednak całkowitą nieprawdą, gdyż operator nie dostaje informacji zwrotnej od służb, dotyczącej podjętej interwencji i jej zakończenia.

Już na przykładzie tworzenia rocznych raportów z funkcjonowania centrów okazało się, że trzeba znaleźć zamiennik określenia „fałszywe". Próbowano zastąpić je innymi sformułowaniami: „złośliwe", „niezasadne", „głuche", co nie tylko nie wyczerpywało istoty tych zgłoszeń, a co gorsza nie przedstawiało ich prawdziwego charakteru.

W roku 2016 r. przy projektowaniu nowego katalogu zdarzeń wprowadzono podział zgłoszeń fałszywych na zgłoszenia: niezasadne-głuche połączenia oraz niezasadne blokowanie numeru alarmowego.

Głuche połączenia to te, w których operator nie nawiązał kontaktu ze zgłaszającym. Natomiast zgłoszenia uznane jako blokowanie numeru alarmowego to połączenia, w których zgłaszający nawiązał kontakt z operatorem, ale jego zgłoszenie nie było alarmowe; gdy zgłaszający dzwonił z pytaniem, potrzebą uzyskania informacji o numerze telefonu lub wykonywał złośliwe połączenia dla zabawy.

System definiuje także zgłoszenia anulowane. Są to połączenia, w których dzwoniący rozłączył się przed podjęciem obsługi zgłoszenia przez operatora, czyli w trakcie trwania 5-sekundowej zapowiedzi. Poniższy wykres prezentuje dotychczasowy podział zgłoszeń zgodnie z obowiązującymi procedurami i układem w aplikacji systemowej.

Częste zmiany dokonywane w typologii zgłoszeń, a także zmiany w formułach, które zliczały te dane utrudniają porównywanie poszczególnych wskaźników na przestrzeni trzech lat, czyli począwszy od momentu obsługiwania numeru 112 przez CPR. Rodzi się w związku z tym pytanie, w jaki sposób ministerstwo mogło wyciągać wnioski z badania wskaźników? Jak mogło je interpretować, nie mając jednakowej płaszczyzny porównania?

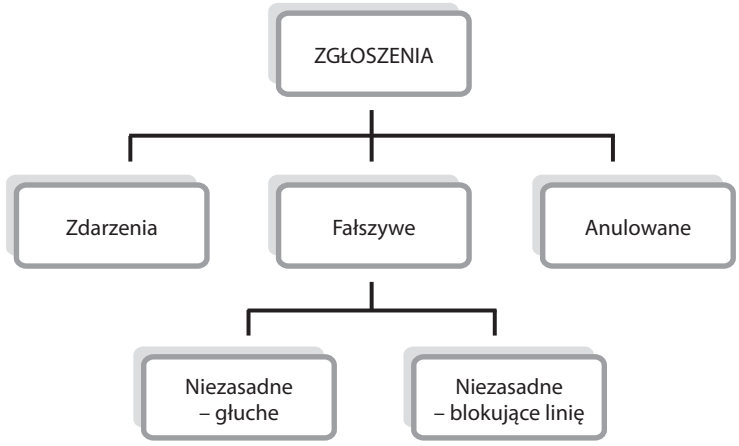
Nastąpiła sytuacja, w której raporty nie odzwierciedlały rzeczywistych danych. Brak odpowiednio przygotowanego podłoża, przemyślanej strategii działań i kategoryzacji połączeń spowodował błędy w raportach, ich niezrozumienie, a także wyciąganie niewłaściwych wniosków.

Warto zaznaczyć, że połączenia głuche do 2017 r. były liczone na podstawie wpisanej informacji w dokumencie połączenia. Jeśli operator nie wpisał słowa „głuchy", system liczył to zdarzenie jako fałszywe bez określenia, czy było to

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066643

połączenie pomyłkowe, czy połączenie głuche. Sytuacja zmieniła się poprzez wyróżnienie w kategorii dwóch rodzajów zgłoszeń fałszywych: głuchych połączeń i połączeń blokujących linię.

Rys. 20. Typologia zgłoszeń obsługiwanych w Centrach Powiadamiania Ratunkowego



Źródło: opracowanie własne.

Niestety, postrzeganie połączeń niealarmowych jedynie jako głuchych i blokujących linię spowodowało włączanie zgłoszeń niealarmowych do zdarzeń, czyli zgłoszeń alarmowych. Jednym z takich przykładów są połączenia, w których zgłaszający odsyłany jest na komisariat (operator nie przekazuje informacji służbom). Jest to zgłoszenie niealarmowe, bo zdarzenie nie jest nagłe. Niestety operator nie może wpisać tego zdarzenia jako głuchego, ani też zgłoszenia blokującego linię. Ostatnią możliwością jest dodanie tego zgłoszenia do zdarzeń alarmowych, choć zgodnie z definicją takowym nie jest.

Kolejnym przykładem połączeń niealarmowych jest sytuacja, w której następuje rezygnacja ze zgłoszenia w trakcie obsługi. Operator określa takie zgłoszenie jako blokowanie linii alarmowej, gdyż nie może zrobić z tego zdarzenia, a nie jest to połączenie głuche. Zostaje jedynie przypisanie tego zgłoszenia do blokowania linii, choć blokowaniem nie jest, gdyż zdarzenie jest zamierzone i zasadne, ale w rozrachunku staje się zgłoszeniem niealarmowym. Przykłady można mnożyć, jednak wniosek pozostaje taki, iż wyłonienie jedynie dwóch wąskich grup zgłoszeń fałszywych powoduje nieprawidłowe ich grupowanie. Rzeczywista natura tych zgłoszeń nie odpowiada ich klasyfikacji w systemie. Stworzony model nie pozwala na właściwe grupowanie zgłoszeń. Nie istnieje podstawowy podział na

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

zgłoszenia niealarmowe i alarmowe, a określenie „zgłoszenia fałszywe" nie jest trafne i może powodować błędne interpretowanie danych.

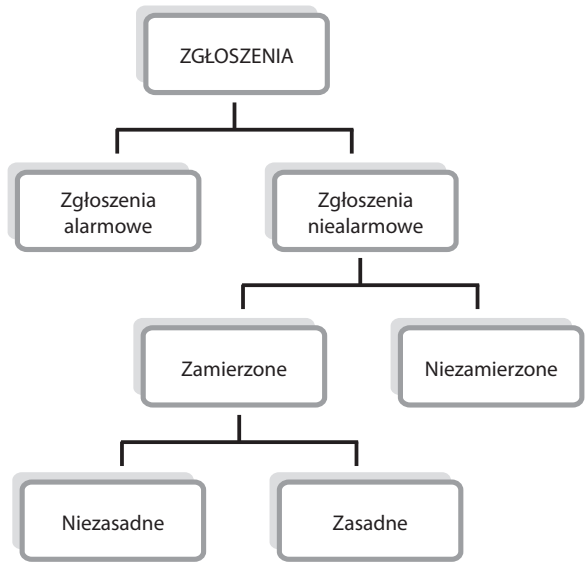
Dlatego zdecydowano o dokonaniu innej kategoryzacji. Zaproponowano prosty podział na zgłoszenia alarmowe i niealarmowe, dzięki któremu dane są przejrzyste i nie spowodują błędnej interpretacji. W następnym kroku zgłoszenia niealarmowe dzielone są na zgłoszenia zamierzone i niezamierzone.

Zgłoszenia niezamierzone to te, w których operator nie nawiązał kontaktu ze zgłaszającym. Natomiast zamierzone zgłoszenia niealarmowe to połączenia odebrane przez operatora, w których kontakt został nawiązany. Zostały one podzielone na zgłoszenia zasadne i niezasadne.

Zgłoszenia zasadne to te, które wymagają interwencji podmiotów ratowniczych, ale nie są zgłoszeniami nagłymi (np. kradzież dwa dni temu); w tych przypadkach operator odsyła zgłaszającego do odpowiedniego podmiotu, nie przekazując tych informacji i nie włączając procedury obsługi zdarzeń.

Natomiast niezasadne to połączenie związane z wszystkimi innymi zgłoszeniami, które nie wymagają interwencji. Zaproponowany podział przedstawiono na schemacie poniżej.

Rys. 21. Propozycja typologii zgłoszeń kierowanych pod numery alarmowe



Źródło: opracowanie własne.

Warto wspomnieć, że zgłoszenia, które były wskazane jako blokowanie numeru alarmowego znajdą się w zgłoszeniach niealarmowych, zamierzonych,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

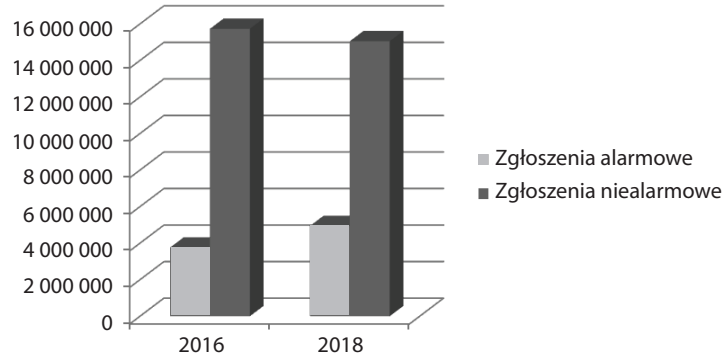
niezasadnych, natomiast połączenia głuche i anulowane będą zgłoszeniami niealarmowymi, niezamierzonymi. Zgłoszenia niealarmowe zamierzone i zasadne zostały określone na podstawie analizy zdarzeń zaklasyfikowanych jako alarmowe, które nie zostały przekazane odpowiednim służbom.

Na podstawie analizy raportów i danych statystycznych zarejestrowanych w systemie określono charakterystykę połączeń wykonywanych pod numery alarmowe. Dzięki temu można będzie określić najistotniejsze trendy i naturę zgłoszeń.

W 2018 roku w skali całego kraju zarejestrowano 19 980 709 zgłoszeń przychodzących pod numer alarmowy 112. Z tego 8 415 765 (42,11%) było zgłoszeniami „fałszywymi, złośliwymi i niezasadnymi", a 6 632 128 (33,1%) zgłoszeń było zgłoszeniami anulowanymi. Wynika z tego, że 75,3% (15 047 893 zgłoszeń) było połączeniami niealarmowymi. Dla porównania, w roku 2016 liczba wszystkich zgłoszeń była o 498 422 większa niż w roku 2018 (spadek o 2%).

System zlicza też zdarzenia, które nie były samodzielnie przekazane przez operatora. W rzeczywistości operator instruował zgłaszającego, gdzie ma się udać i to w gestii zgłaszającego było samodzielne zgłoszenie zdarzenia np. policji. Dlatego zdarzenia te powinny być traktowane jako niealarmowe. Liczba takich zdarzeń w ciągu roku wynosiła ok. 376 466 jednostki. Co w rzeczywistości nakłania do określenia procenta zgłoszeń niealarmowych na poziomie 77%, a nie jak mogłoby się wydawać na poziomie 75% – dwa procent może wydawać się mało istotne, ale jeśli chodzi o liczbę jest to aż 376 466 zgłoszeń. Czyli roczny ruch alarmowy centrum w Opolu.

Rys. 22. Liczba zgłoszeń alarmowych i niealarmowych w 2016 i 2018 w skali kraju

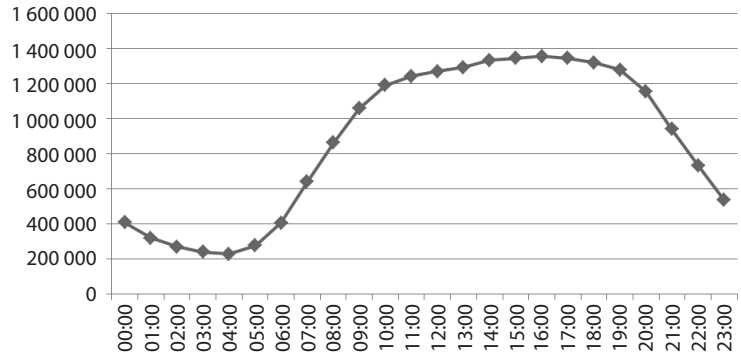


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport z funkcjonowania SPR w 2016 roku, MSWiA, Warszawa 2017, dane MSWiA z 3.04.2019 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913234066642

Naturalny rytm funkcjonowania społeczeństwa odzwierciedla w obciążeniu centrów powiadamiania ratunkowego w ciągu doby. Charakterystykę tego obciążenia zaprezentowano poniżej.

Rys. 23. Obciążenie centrów w poszczególnych godzinach w 2018 roku w skali kraju

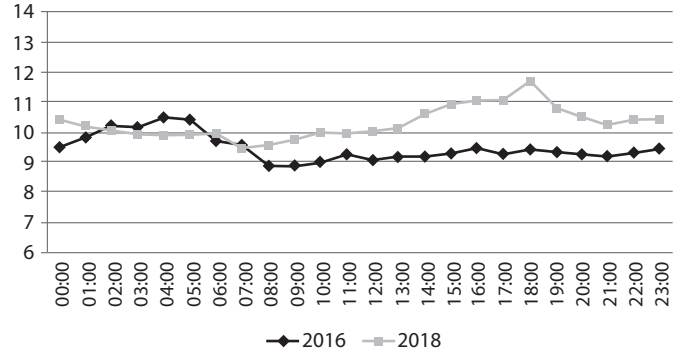


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSWiA z 3.04.2019 r.

Rozkład liczby zgłoszeń w ciągu doby odpowiada rozkładowi normalnemu, sinusoidzie. Najwięcej zgłoszeń odnotowuje się w godzinach popołudniowych, najmniej w nocy i wcześnie rano. Różnica pomiędzy największą liczbą zgłoszeń w ciągu godziny, a najmniejszą stanowi aż 84%.

Obciążenie centrów wpływa na średni czas podjęcia zgłoszenia przez operatorów. Co ciekawe, czas nie pokrywa się z liczbą połączeń.

Rys. 24. Średni czas oczekiwania na podjęcie zgłoszenia w 2016 roku w skali kraju



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport z funkcjonowania SPR…*, dane MSWiA z 3.04.2019 r.

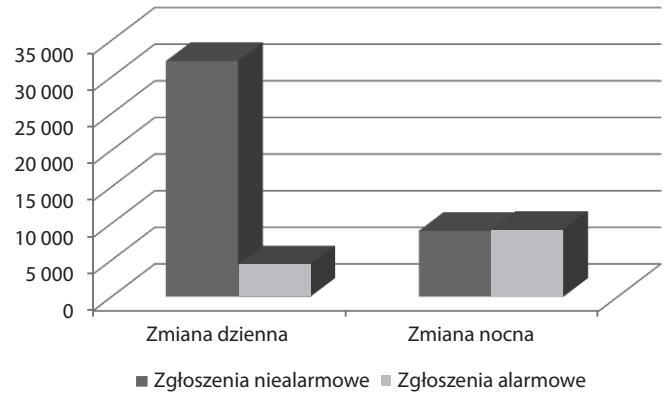
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

Czas oczekiwania na podjęcie przez operatora zgłoszenia to czas od momentu wybrania numeru alarmowego do momentu zgłoszenia się operatora. Do tego czasu wliczana jest także 5-sekundowa zapowiedź. Czas oczekiwania na podjęcie zgłoszenia największy jest w godzinach nocnych. Średni czas odbioru zaczyna wzrastać od 21.00, by zacząć spadać o godzinie 7.00.

W roku 2018 zwiększył się o sekundę czas oczekiwania na podjęcie zgłoszenia. Wartość ta jest ministerialnym miernikiem dotyczącym pracy centrum. Im niższa wartość miernika, tym korzystniej dla centrum.

Operatorzy na zmianie dziennej obsługują średnio 1515 zgłoszeń, natomiast na zmianie dziennej ok. 3046 zgłoszeń. Średni czas obsługi zgłoszenia niealarmowego trwa 18 s. Natomiast średni czas obsługi zgłoszenia alarmowego 129 s.

Rys. 25. Średnia liczba zgłoszeń na zmianie dziennej i nocnej w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSWiA z 3.04.2019 r.

W ciągu doby najwięcej zgłoszeń alarmowych przekazywanych jest do Państwowego Ratownictwa Medycznego, następnie do Policji, służb pomocniczych i Państwowej Straży Pożarnej.

System zlicza też zdarzenia, które nie były samodzielnie przekazane przez operatora. W rzeczywistości operator instruował zgłaszającego, gdzie ma się udać i to w gestii zgłaszającego było samodzielne zgłoszenie zdarzenia np. policji. Dlatego zdarzenia te powinny być traktowane jako niealarmowe.

Największy problem w porównywaniu danych na przestrzeni lat, a nawet miesięcy uwidacznia się w błędnym pojmowaniu zgłoszeń alarmowych i niewłaściwym wypełnianiu dokumentów, tzw. „formatek".

Pozostawienie tak istotnej kwestii jak określanie zgłoszeń jako alarmowe i niealarmowe poszczególnym ośrodkom, a także niekompletny podział zgło-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

szeń niealarmowych jest błędny. Może on wynikać z niedostatecznej świadomości tego zjawiska lub w przeświadczeniu, że dzięki sztucznemu zwiększaniu liczby zdarzeń, maleje liczba zgłoszeń niealarmowych (niestety tylko w danych statystycznych). W rzeczywistości poziom ten utrzymuje się na niedopuszczalnie wysokim poziomie.

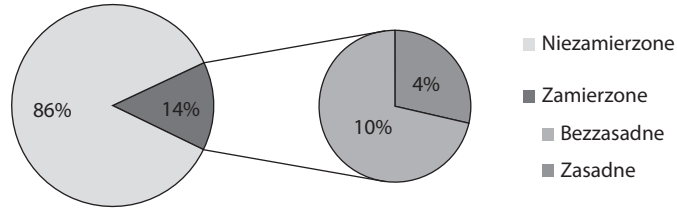
W rozrachunku powoduje to trudności, po pierwsze – w porównywaniu danych, po drugie – w badaniu zmian trendów poszczególnych wskaźników. Zasada powinna być żelazna: ośrodki, które określają zgłoszenie jako zgłoszenia alarmowe mają obowiązek przekazać je do odpowiedniej służby. Jeśli tego nie robią, powinny oznaczać takie zgłoszenia, jako zgłoszenie niealarmowe.

5.2. Kategoryzacja zgłoszeń niealarmowych

Dokonanie szczegółowej charakterystyki zgłoszeń niealarmowych pozwoli na określenie ich podstawowych kategorii, a w konsekwencji będzie podstawą do zaproponowania rozwiązań skierowanych do zmniejszenia ich liczby.

Wśród wszystkich połączeń niealarmowych, największą część stanowią zgłoszenia niezamierzone. Natomiast pozostałe to zgłoszenia niezasadne stanowiące 10% wszystkich zgłoszeń. Zasadne zgłoszenia stanowią jedynie 4% wszystkich opisywanych połączeń. Co ważne, połączenia niezasadne wśród zamierzonych stanowią 71%, a zasadne 29%.

Rys. 26. Podział zgłoszeń niealarmowych



Źródło: opracowanie własne.

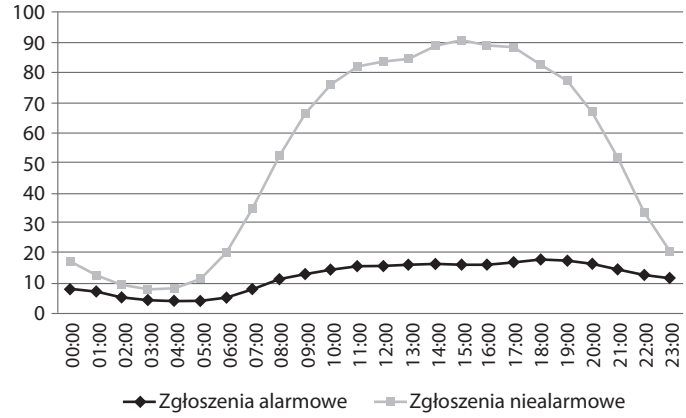
Wynika z tego, że połączenia niealarmowe generowane są w większości nieświadomie przez użytkowników. Wybierając numer 112, użytkownicy mogą nie wiedzieć, do czego on służy. Numer ten może być wybierany przypadkiem. Problemem mogą być także błędy sieci i wykonywanie połączeń na numer alarmowy w sposób niekontrolowany.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

Połączenia zamierzone w przeważającej części stanowią zgłoszenia niezasadne, czyli takie, które nie są obsługiwane w ramach linii alarmowej. Osoby dzwoniące nie mają pojęcia gdzie się dodzwoniły i do czego służy numer, który przed chwilą wybrały, ale jednocześnie oczekują pomocy (np. uzyskania informacji o numerze PIN do telefonu). Warto zauważyć, że tylko 4% zgłoszeń niealarmowych to zgłoszenia zasadne, czyli takie, które wymagają interwencji, ale nie natychmiastowej.

Różnica pomiędzy zgłoszeniami alarmowymi, a niealarmowymi na przestrzeni 24 godzin jest ogromna. Największa amplituda występuje pomiędzy godziną 14.00 a 15.00. Przybliżona liczba zgłoszeń alarmowych i niealarmowych występuje w godzinach nocnych i wczesnoporannych.

Rys. 27. Średnia liczba połączeń alarmowych i niealarmowych w ciągu doby



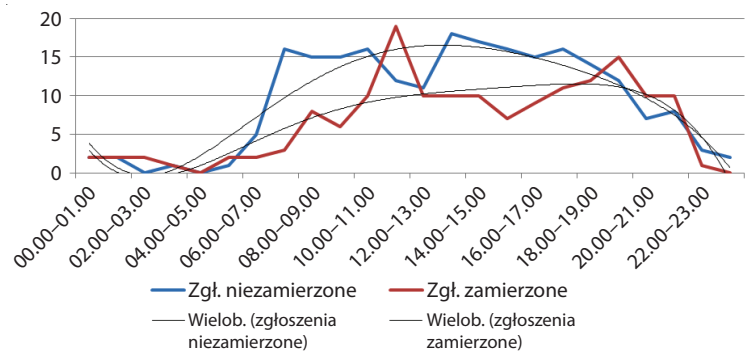
Źródło: opracowanie własne.

Jednakże żeby określić, dlaczego występuje taka prawidłowość, należałoby ustalić jakiego typu połączenia występują w poszczególnych godzinach. Na poniższym wykresie zaznaczono rozkład zgłoszeń zamierzonych i niezamierzonych.

Na wykresie zaznaczono pomocniczą wielomianową krzywą trendu, która w sposób jednoznaczny wskazuje rozkład tożsamy do rozkładu wszystkich zgłoszeń kierowanych na numer alarmowy. Zgłoszenia zamierzone i niezamierzone zgodnie z trendem rosną począwszy od godzin rannych i spadają w godzinach wieczornych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Rys. 28. Średnia liczba zgłoszeń zamierzonych i niezamierzonych w ciągu doby



Źródło: opracowanie własne.

Połączenia niezamierzone są najbardziej liczne w godzinach popołudniowych, natomiast zgłoszenia zamierzone w godzinach wieczornych. Warto także wspomnieć, że zmniejszona liczba zgłoszeń niezamierzonych w godzinach od 10.00 do 13.00 bezpośrednio wpływa na liczbę wszystkich połączeń, gdyż na innych wykresach wyraźnie widać „dołek". Dlatego należy stwierdzić, że liczba wszystkich zgłoszeń jest bardzo wysoce skorelowana z liczbą zgłoszeń niezamierzonych (r = 0,90).

Dla właściwej charakterystyki zgłoszeń niezamierzonych i zamierzonych dokonano obserwacji połączeń w ciągu dwóch zmian pracy centrum: nocnej i dziennej. Operatorzy obsługujący zgłoszenia wypełniali arkusz obserwacji, który określał typy zgłoszeń niezamierzonych i zamierzonych. Na podstawie analizy arkusza dokonano analizy połączeń.

Wśród zgłoszeń niezamierzonych wyłoniono grupy połączeń, w których operator nie nawiązał rozmowy ze zgłaszającym; były to przede wszystkim połączenia, w których operator:

– słyszał prowadzoną rozmowę w tle,
– słyszał trzaski,
– słyszał tonacje wciskanych klawiszy,
– nie słyszał nic.

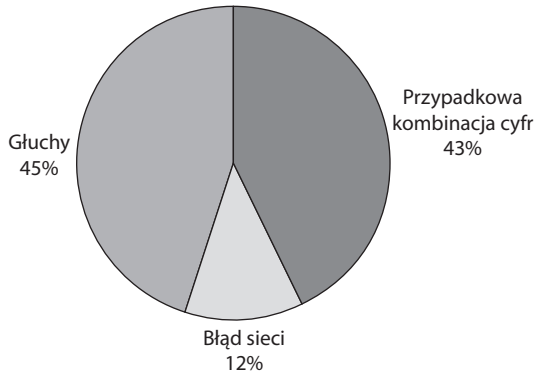
Na podstawie danych uzyskanych w obserwacji wyłoniono trzy podstawowe przykłady zgłoszeń niezamierzonych:

– błędy sieciowe,
– wybierane numeru alarmowego przy przypadkowym naciskaniu klawiszy (sekwencja 1-1-2),
– typowe głuche połączenia (cisza w słuchawce).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Najwięcej zgłoszeń niezamierzonych stanowiły połączenia poprzez wybieranie przypadkowej kombinacji cyfr 1-1-2 oraz połączenia głuche. Jedynie 12% to zgłoszenia generowane przez sieć. Niestety trudno określić, z jakiego powodu generowane są połączenia głuche. Zauważano jednak zależność, że aż 40% wszystkich połączeń „głuchych" wykonywana była z numerów bez karty, czy tzw. numerów *SIM less*, co może świadczyć o błędnym wybieraniu numeru alarmowego przez sieć i tym samym zwiększyć udział połączeń generowanych przez błąd sieci.

Rys. 29. Kategorie zgłoszeń niezamierzonych



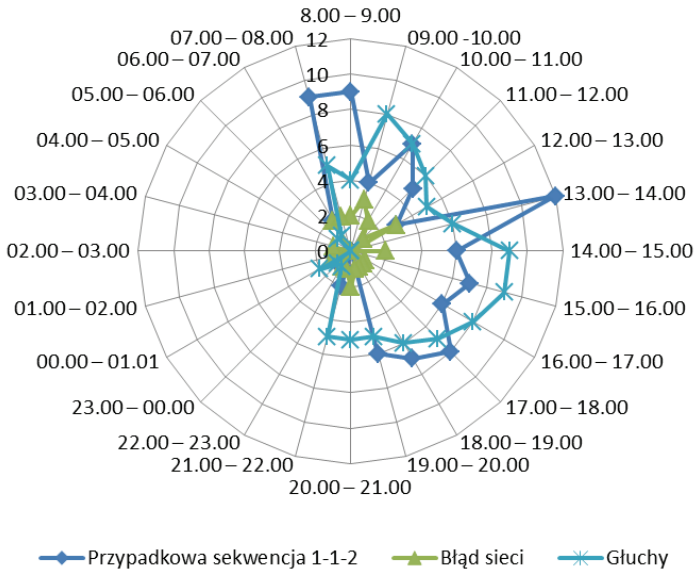
Źródło: opracowanie własne.

Dzięki zastosowaniu wykresu radarowego, który prezentuje połączenia rozłożone według godzin można stwierdzić, że praktycznie wszystkie połączenia niezamierzone wykonywane są od godziny 8.00 do 21.00, czyli w okresie największej aktywności społeczeństwa, co z kolei świadczy o tym, iż przeważająca większość połączeń wykonywana jest z powodu braku świadomości i niewłaściwie zaprojektowanego schematu wybierania numeru alarmowego (numer można wybrać przez przypadek).

Jak widać „typowe" błędy sieciowe zdarzają się praktycznie przez całą dobę i oscylują w granicach kilku połączeń, co świadczy o automatyzacji wybierania numeru 112 przez całą dobą przez sieci komórkowe.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913234066642

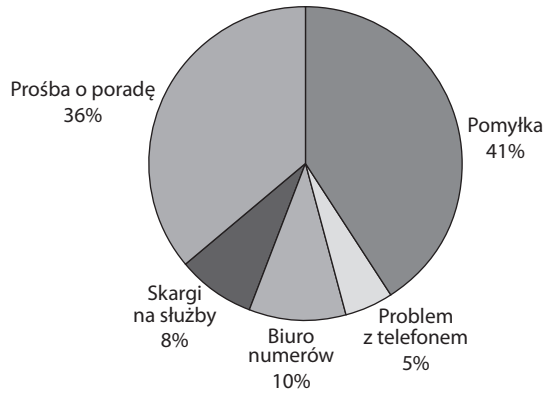
Rys. 30. Rozkład zgłoszeń niezamierzonych w ciągu doby



Źródło: opracowanie własne.

Natomiast zgłoszenia zamierzone to zgłoszenia, które generowane były świadomie przez zgłaszających, czyli zgłaszający wiedział, że wybrał numer alarmowy, zignorował zapowiedź i nawiązał kontakt z operatorem. Należy rozpatrywać je dwojako. Jako zgłoszenia zamierzone-niezasadne, a także zamierzone--zasadne.

Rys. 31. Zgłoszenia zamierzone-niezasadne



Źródło: opracowanie własne.

Zgłoszenia zamierzone-niezasadne stanowią 10% wszystkich zgłoszeń niealarmowych. Jak wcześniej wspomniano, są to połączenia, w których operator nawiązał rozmowę ze zgłaszającym, a w trakcie rozmowy okazało się, że zgłoszenie nie jest informacją o zagrożeniu.

Zgodnie z wynikami obserwacji ustalono, że najwięcej zgłoszeń niezasadnych stanowią te, w których zgłaszający nie wiedział, że dodzwonił się do Centrum Powiadamiania Ratunkowego, zupełnie nie miał świadomości, do czego służy numer alarmowy 112.

Wśród tych zgłoszeń najwięcej było pomyłkowych wywołań, a także próśb o poradę. Świadczy to niestety o uwidaczniającym się problemie niezaradności społeczeństwa, niskiej świadomości społecznej dotyczącej problemu powiadamiania ratunkowego i niestety niskiej odpowiedzialności.

Zgłoszenia pomyłkowe z reguły wykonują starsze osoby, nie do końca potrafiące obsłużyć się telefonem komórkowym. Wciskając przycisk oznaczony jako „112" lub skrót z boku telefonu, łączą się z numerem alarmowym, choć są przekonane, że wybierają numer do kogoś innego. W przypadku zgłoszeń dotyczących problemów z telefonem dzwonią nie tylko osoby starsze, ale także te, które zapomniały numer PIN do telefonu. W takim przypadku możliwe jest połączenie wyłącznie na numer alarmowy. Osoby są przeświadczone, że wybierając numer często oznaczony jako numer SOS lub numer alarmowy, wykonują połączenie do operatora własnej sieci, ignorując zapowiedź lub nie znając przeznaczenia numeru alarmowego 112.

Co więcej, słysząc w słuchawce osobę przedstawiającą się sformułowanie: „Operator numer…" dodatkowo utwierdzają się w przekonaniu, że dodzwoniły się do operatora sieci. Za każdym razem operator powinien uświadomić osobę, gdzie się dodzwoniła, poinformować do czego służy numer alarmowy oraz o zakończyć rozmowę i odesłać rozmówcę do operatora sieci.

Należy podkreślić, że zgłoszenia dotyczące pomyłek i problemów z telefonem wynikają przede wszystkim z niskiej świadomości numeru alarmowego, a także z niewłaściwie zaprojektowanych aparatów telefonicznych lub złego oznakowania.

Warto nadmienić, że wśród zgłoszeń zakwalifikowanych jako prośba o pomoc, słowo „prośba" często było eufemizmem. W tej kategorii mieszczą się także te połączenia, które wywołują osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby chore psychicznie, czy też te o ograniczonych władzach umysłowych.

Osoby nietrzeźwe, dla zabawy, chęci „pogadania" także dzwonią na linię alarmową. Niestety w przypadku tych zgłoszeń niemożliwe jest ukaranie tych osób, czy jakakolwiek inna forma zmuszającą je do zaprzestawania telefonowania. Jest to nie tylko bardzo szkodliwe dla pracujących na zmianie operatorów,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913234066642

którzy potrafią odebrać 300 połączeń jednego dnia od jednej osoby, która nic nie chce zgłosić, a jedynie porozmawiać, ale także szkodliwe dla całego społeczeństwa. Blokując linię, zabierany jest cenny czas operatora, który w tym czasie mógłby obsługiwać połączenie alarmowe, a tym samym zmusza się operatora do uruchomienia całej procedury, tzn. odebrania każdego telefonu, przedstawienia się, wysłuchania kilku słów, poinformowania o niezasadności zgłoszenia oraz o konieczności rozłączenia połączenia (w każdym z 300 połączeń). Jeśli nie można ukarać osób uporczywie blokujących linię, to znaczy, że ich zachowanie (zgodnie z prawem) jest właściwe i daje niestety bardzo zły przykład dla działań w zakresie powiadamiania ratunkowego. Zgłaszający uporczywie blokujący linię robi to stale, gdyż doskonale wie, że nic mu nie grozi, nie poniesie konsekwencji swoich zachowań (!).

Jeszcze innymi przypadkami są zgłoszenia, w których zgłaszający szuka porady dotyczącej np. zagubionych dokumentów (czego nie zgłasza się służbom), problemów z zepsutym samochodem, który nie stanowi zagrożenia; bywają to też problemy z molami w szafie, chęcią wstąpienia do wojska; pojawiają się też pytania, w jaki sposób dojechać z punktu A do punktu B.

Istnieją też połączenia, w których zgłaszający wykorzystuje linię alarmową, próbując zgłosić skargę na służby, które zdaniem zgłaszających źle przeprowadziły interwencję. Czasem dzwoniący proszą o znalezienie numeru telefonu do innej osoby, traktując numer 112 jako biuro numerów.

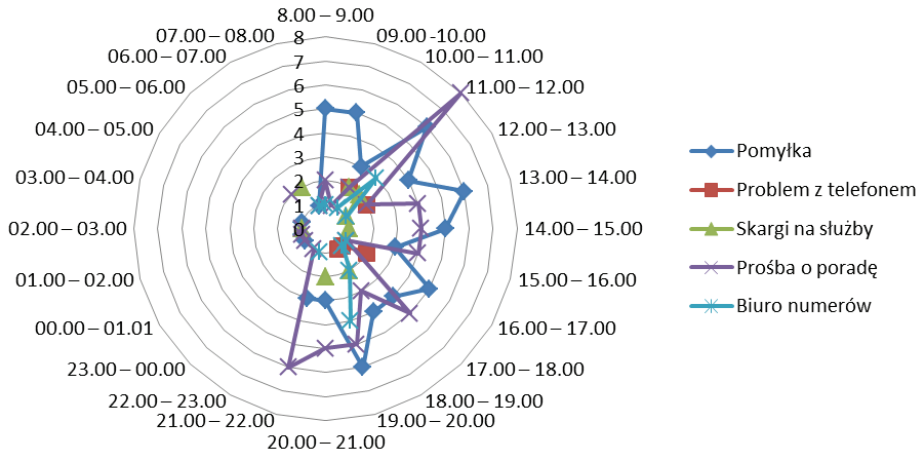
Tak jak w przypadku zgłoszeń niezamierzonych całość ruchu przypada na dzień. W nocy są one sporadyczne. Wyjątek stanowią skargi na służby, które są zgłaszane zarówno w dzień, jak i w nocy.

Pomyłki rejestrowane są w godzinach największego obciążenia centrum zgłoszeniami, natomiast telefony po porady są najczęściej zauważane w godzinach 11.00–12.00 oraz 19.00–22.00. O ile w godzinach 19.00–22.00 może być to wytłumaczalne ze względu na to, iż większość instytucji nie pracuje po godzinie 16.00, to zakres od 11.00 do 12.00 świadczy (tak jak wcześniej wspomniano) o niskiej odpowiedzialności osób i zwyczajnie pojętej ignorancji.

Ciekawym przypadkiem są zgłoszenia, które nie są zdarzeniami alarmowymi, ale stanowią pewne zagrożenie, jednakże nie nagłe. Określono je mianem zgłoszeń niealarmowych-zasadnych. W takich przypadkach operator informuje zgłaszającego, gdzie ma się udać. Najczęściej operator kieruje zgłaszającego do jednostki policji. Nie przekazuje jednak takiego połączenia sam. Odnotowuje fakt w dokumencie systemowym, zbierając najważniejsze dane, a następnie poucza zgłaszającego o konieczności udania się do jednostki policji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013234966643

Rys. 32. Zgłoszenia zamierzone-niezasadne



Źródło: opracowanie własne.

Takie zgłoszenia są niealarmowe, jednak w systemie traktowane są jako zgłoszenia alarmowe. Wynika to z faktu, że operator (zgodnie z tym, co wcześniej wspomniano) nie może określić takiego zgłoszenia jako głuche czy blokowanie – ma niestety tylko taką możliwość. W ciągu roku takich zgłoszeń jest około 6 000.

Warto jeszcze wspomnieć, że występują w systemie połączenia, które operatorzy kwalifikują błędnie, mimo iż można je uznać bezsprzecznie jako blokowanie linii alarmowej. Takim przypadkiem jest np. brak prądu. Sytuacja mająca miejsce podczas takiej awarii jest traktowana przez CPR jako zgłoszenie niealarmowe, ale tym samym zaliczana jest do alarmowych. Operator musi zebrać lokalizację, dane zgłaszającego, następnie odsyła zgłaszającego do Pogotowia Energetycznego i zapisuje dokument jako zdarzenie.

W ciągu roku tych zdarzeń zarejestrowano 4152. Świadomie zawyżając statystykę zdarzeń alarmowych. Zasada ta została wprowadzona w październiku 2016 roku, co dodało do zdarzeń alarmowych jedynie 735 zgłoszeń. Ale warto o tym wspomnieć, gdyż w roku 2017 można spodziewać się, że będzie to liczba około 5 tysięcy, co stanowi aż 5% wszystkich zdarzeń. Po dodaniu do tego zgłoszenia liczby zgłoszeń odsyłanych do jednostek policji, liczba zdarzeń będzie oscylować w okolicach 10 000, co stanowi 10% wszystkich zdarzeń alarmowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

5.3. Przeciwdziałanie zgłoszeniom niealarmowym w krajach europejskich

Zgodnie z Dyrektywą 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. *w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*, każdy kraj Unii Europejskiej zobligowany jest do wdrożenia numeru alarmowego 112 jako jednolitego numeru alarmowego. Każde z państw miało dowolność w wybraniu modelu, w jakim obsługiwany jest numer alarmowy 112. Co więcej, miały też dowolność w podjęciu decyzji, czy numer 112 będzie jedynym numerem alarmowym, czy też pozostawione zostaną numery dotychczas wykorzystywane w procesie odbierania zgłoszeń alarmowych. Numer 112 jest jedynym numerem alarmowym w Dani, Estonii, Finlandii, na Malcie, w Holandii, Portugalii, Rumunii, Szwecji i na Islandii[5]. Pozostałe kraje korzystają z numeru 112 oraz innych numerów alarmowych.

W roku 2016 ponad 158 milionów połączeń było wykonanych pod numer alarmowy 112, co stanowi połowę wszystkich zgłoszeń wykonywanych pod numery alarmowe[6]. Najwięcej zgłoszeń generowanych jest w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Polsce[7]. Najmniej zaś w Luksemburgu, na Malcie, w Słowenii i Belgii.

Trudno określić, co wpływa na liczbę zgłoszeń w danym kraju. Może być to niska świadomość społeczna numerów alarmowych, wybrany model obsługi zgłoszeń alarmowych, czy też architektura systemu obsługi numerów alarmowych.

W odpowiedzi na to pytanie przeprowadzono analizę statystyczną, która określiła korelację pomiędzy poszczególnymi kryteriami. Analiza ta wykazała, że nie ma korelacji pomiędzy wartością współczynnika a liczbą centrów obsługujących numer alarmowy. Natomiast bardzo słaba korelacja występuje między współczynnikiem a modelem funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego ($r = 0{,}32$). Zauważono, że kraje mające niski współczynnik zgłoszeń w przeważającej części korzystają z modelu dyspozytorskiego, natomiast te z wyższym współczynnikiem z modelu operatorskiego.

Taka zależność może wynikać z faktu, że zgłaszający ze względu na autorytet służby bardziej świadomie używają numerów alarmowych. Może też to wynikać

---

5 *Implementation of the European emergency number 112 – Results of the tenth data gathering round*, Brussels, 10 February 2017 DG CONNECT/B2 COCOM 17-01, s. 5.

6 Tamże.

7 Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. *w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*, Dz. Urz. UE 2002, L108/21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

ze sposobu liczenia zgłoszeń alarmowych. W Polsce SWD Policji jest skonstruowany w taki sposób, że dyżurny sam generuje dokument świadczący o połączeniu, czyli tym samym w statystyce widnieją tylko te połączenia, które wymagają interwencji. Natomiast w CPR wszystkie dane generują się automatycznie przy każdorazowym połączeniu. Niestety jest to trudne do oszacowania w państwach europejskich, gdyż nie podają one sposobu zliczania połączeń.

Liczba zgłoszeń kierowanych pod numer 112 jest niezwykle istotna przy rozważaniach na temat problemu zgłoszeń niealarmowych. Wszystkie kraje europejskie borykają się z tym tematem. Począwszy od 2007 roku w corocznych raportach informowano o aspekcie zgłoszeń niealarmowych. Generowanie tych połączeń w ujęciu całej Unii Europejskiej to kosztowny problem. Nie tylko w ujęciu finansowym, ale także społecznym. Wysoki współczynnik zgłoszeń wymaga powiększania sił i środków w celu podtrzymania ruchu alarmowego.

Szukanie rozwiązań dotyczących eliminacji zgłoszeń niealarmowych wymaga przede wszystkim ujednolicenia postrzegania definicji tych zgłoszeń. Tak jak w przypadku polskiego systemu, który w sposób oczywisty nie definiuje zgłoszeń niealarmowych, tak w systemie europejskim nie stworzono definicji ani klasyfikacji tych zgłoszeń. Klasyfikacja ta byłaby niezbędna w porównywaniu statystyk poszczególnych państw, a także w sprawdzaniu właściwości podjętych kroków celem eliminacji tych zgłoszeń.

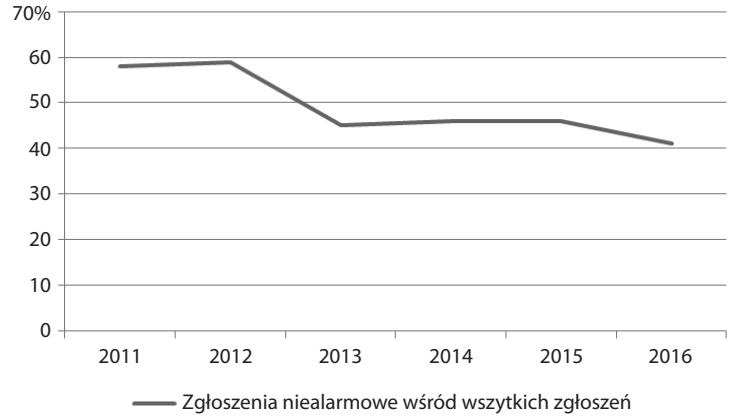
Wprowadzenie jednolitego pojmowania zgłoszeń niealarmowych, a także ich odpowiednia klasyfikacja pomogłoby w zaproponowaniu zmian, szczegółowej analizie środków do walki ze zgłoszeniami niealarmowymi. Jednolite statystyki pozwoliłyby ustalić naturę problemu i utworzenie raportu. Wyniki podjętych działań mogłyby pomóc w ustaleniu skuteczności podjętych działań.

Rozbieżność w odsetku zgłoszeń niealarmowych pomiędzy poszczególnymi krajami jest ogromna i sięga od znikomego odsetka zgłoszeń niealarmowych na Cyprze (ok. 8%), aż do wysokiego w Grecji, sięgającego ok. 96%.

Analiza danych począwszy od 2011 roku wskazuje, że średnio 41% zgłoszeń wśród połączeń wykonywanych pod numer alarmowy 112 było zgłoszeniami niealarmowymi. Warto zaznaczyć, że odsetek ten spada od 2011 roku z 59% na 41% w roku 2016. Jednakże na przykładzie danych z Polski, które w 2016 roku deklarowano na poziomie 44% zgłoszeń niealarmowych (w rzeczywistości 80%), należy założyć, że odsetek połączeń niealarmowych jest zapewne wyższy. W przypadku Polski w kwestionariuszu nie zadeklarowano zgłoszeń anulowanych, które także są składową zgłoszeń niealarmowych. Sytuacja taka mogła być podobna w innych statystykach wysyłanych przez państwa członkowskie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

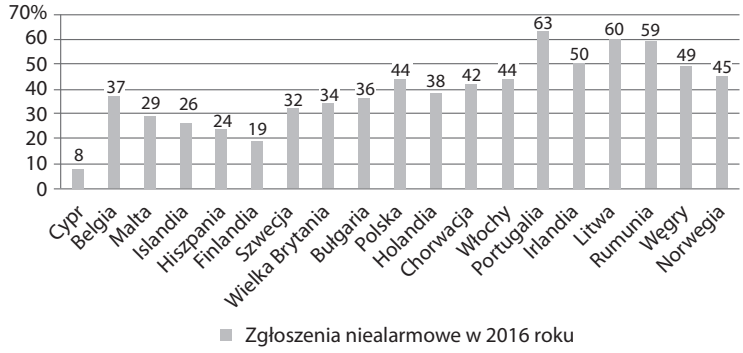
Rys. 33. Średnia zgłoszeń niealarmowych w Europie 2011–2016



Źródło: opracowanie własne.

Największe zróżnicowanie poziomu zgłoszeń niealarmowych uwidacznia się na Litwie (SD = 36, V = 53%). W tym kraju procentowy udział zgłoszeń niealarmowych zmalał z 99% w roku 2011 do 60% w roku 2014, by niestety znów wzrosnąć w 2015 roku do 70%. Holandia także wskazuje na zmniejszenie współczynnika zgłoszeń niealarmowych z 75 % na 45%. Natomiast Grecja począwszy od 2011 deklaruje aż 95–99% odsetek zgłoszeń niealarmowych, w przeciwieństwie do Cypru, czy Niemiec, które deklarują procent zgłoszeń niealarmowych odpowiednio na poziomie 8% i 3–5%[8].

Rys. 34. Procent zgłoszeń niealarmowych w krajach europejskich w 2016



Źródło: opracowanie własne.

[8] *Implementation of the European emergency number 112 – Results of the tenth data gathering round*, Brussels, 10 February 2017, DG CONNECT/B2 COCOM 17-01.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

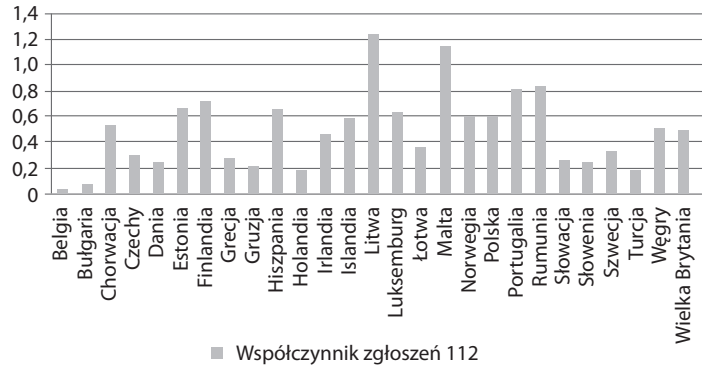
Jednakże procent zgłoszeń niealarmowych (tak jak w przypadku liczby zgłoszeń kierowanych pod numer 112) nie jest jednoznacznym wskaźnikiem, który może służyć do porównania skali problemu. W wielu krajach, wysoki procent zgłoszeń niealarmowych dotyczy niskiej liczby tych zgłoszeń. Co więcej, dokonywanie analizy tego problemu, zwracając uwagę jedynie na procent zgłoszeń niealarmowych bez wzięcia pod uwagę liczby mieszkańców, może niewłaściwie wpłynąć na ogląd sytuacji. Dlatego też zdecydowano się na wprowadzenie współczynnika zgłoszeń niealarmowych, który uwzględnia liczbę zgłoszeń niealarmowych oraz liczbę ludności. Wynik został ustalony na 1000 mieszkańców.

Współczynnik zgłoszeń niealarmowych:

$$\frac{\text{liczba zgłaszeń niealarmowych}}{\text{liczba ludności}} * 1000 \qquad [1]$$

Opracowany wskaźnik może służyć porównywaniu wyników w poszczególnych latach, a także porównywaniu ich między sobą. Analiza wykazała, że najmniejszy problem ze zgłoszeniami alarmowymi ma Belgia i Bułgaria. Oba te kraje po analizie procentowego udziału zgłoszeń niealarmowych i wskaźnika plasują się w czołówce krajów, które posiadają niski poziom zgłoszeń niealarmowych. Dzięki zastosowaniu współczynnika wskazano, że kraje, które mają największy problem ze zgłoszeniami niealarmowymi to przede wszystkim Litwa, Malta i Rumunia. Natomiast Belgia, Bułgaria i Turcja radzą sobie z problemem zgłoszeń niealarmowych najlepiej.

Rys. 35. Współczynnik zgłoszeń niealarmowych



Źródło: opracowanie własne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

Jak wspomniano wcześniej różnorodne postrzeganie pojęcia zgłoszenia niealarmowego nie pozwala na szeroką analizę porównawczą poszczególnych rodzajów tych zgłoszeń. Jednakże znaleziono dane pochodzące z 2012, które klasyfikują zgłoszenia niealarmowe jako omyłkowe, błędy sieciowe, żarty i głuche połączenia.

Okazuje się, że porównując skalę błędów sieciowych, należy stwierdzić, że jest ona bardzo zbliżona w trzech badanych krajach: Bułgarii, Rumunii i Polsce. Można założyć, że jest to współczynnik stały, który jest generowany przez sieć niezależnie od kraju. Algorytm wybierania przez sieć cyfr 1-1-2 jest podobny we wszystkich państwach europejskich.

Skrajnie różne wartości przedstawiają połączenia głuche, które w Polsce stanowią ok. 43% połączeń, w Rumunii o połowę mniej, a w Bułgarii jedynie 0,1% (tabela). Dużo mniejsza liczba zgłoszeń głuchych może być związana z zablokowaniem połączeń bez karty SIM.

Warto też zauważyć, że w Bułgarii i Polsce połączenia pomyłkowe stanowią także zbliżoną wartość, co jest bardzo interesujące. Może to wynikać z faktu, że numery na informację biura numerów są w tych krajach zbliżone do numeru 112. (W Bułgarii 121, w Polsce początek numeru 118[9]).

Tabela 7. Podkategorie zgłoszeń niealarmowych w Bułgarii, Rumunii i Polsce

	Bułgaria 2012	Rumunia 2012	Polska 2016
	Zgłoszenia niealarmowe [%]		
Pomyłkowe	34	-	36
Błąd sieci	14,6	15	12
Żarty	34,6		8
Głuche	0,1	26	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *False emergency calls*, Report EENA 2012.

Jak wykazano powyżej problem zgłoszeń niealarmowych dotyczy praktycznie wszystkich państw korzystających z numeru alarmowego 112, a także innych numerów alarmowych. Statystyki wskazują, że ponad połowa zgłoszeń to zgłoszenia niealarmowe. Generują one ogromne koszty finansowe i społeczne. Zaangażowane siły i środki w dużej mierze są marnotrawione, gdyż są skiero-

[9] W Polsce zmieniono numer telefonu na Biuro Informacji Numerów. Należy założyć, że osoby nie mogą dodzwonić się na numer 913, wybierają inny numer, który mają wpisany automatycznie w telefonie np. 112, lub wybierają ten numer, gdyż znają, go ale nie potrafią przypisać go do Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

wane do obsługi zgłoszeń, które nigdy nie powinny trafić na linię alarmową. Rozwiązania, które miały ułatwić korzystanie z numeru alarmowego okazały się wielkim problemem, z którym muszą borykać się państwa europejskie. Takim przykładem jest chociażby wprowadzenie możliwości wykonywania połączeń na numery alarmowe bez karty SIM, albo brak narzędzi służących do karania sprawców blokowania linii alarmowej, które może spowodować poczucie bezkarności i nietraktowanie linii 112, jako linii alarmowej.

W związku z powyższym Komisja Europejska zaproponowała zmiany techniczne i organizacyjne, głównie opierające się na wprowadzeniu pomiędzy osobę zgłaszająca a dyspozytora, operatora numerów alarmowych. Takie rozwiązanie nie tylko nie przyniosło oczekiwanych korzyści, ale także spowodowało powstanie innych problemów[10]. Wprowadzenie operatora numerów alarmowych przeniosło obsługę zgłoszeń niealarmowych z jednego podmiotu na inny, nie eliminując zagrożenia. Dlatego też kraje europejskie postanowiły wprowadzać inne rozwiązania, które mają na celu zmniejszenie zagrożeń wynikających z blokowania linii alarmowej[11].

Jak wspomniano, jednym z głównych problemów, z którym borykały się państwa europejskie, były połączenia wykonywane z telefonów bez karty. Problem zgłoszeń niealarmowych kierowanych z numerów bez karty sięgał aż 99%. Niektóre kraje zdecydowały się na zablokowanie tej usługi, inne (jak Szwecja) zdecydowały, że rozmowy z tych telefonów trafiać będą tylko do jednego centrum operatorskiego. Rozwiązanie takie wydaje się być jedynie kosmetyczne. Zgłoszenia te dalej istnieją, a jedno z centrum powołane jest jedynie do odfiltrowania tych zgłoszeń, co prowadzi do niskiej efektywności pracy oraz generowania kolejnych sił i środków[12].

Finlandia natomiast wprowadziła alternatywny numer telefonu dla zgłoszeń niealarmowych zasadnych. Jeśli osoba zgłaszająca chciałaby poinformować o jakimś zdarzeniu, a ma świadomość tego, że jest to zgłoszenie niealarmowe, może zadzwonić do operatora na inny, dedykowany numer telefonu. Jednakże należałoby wspomnieć, że takie rozwiązanie ponownie generuje dodatkowe zaangażowanie sił i środków. Co więcej, Finlandia wprowadziła ogłoszenie,

[10] *Implementation of the European emergency number 112 – Results of the fifth data-gathering round*, Brussels 19 March 2012, DG INFSO/B2 COCOM 12-01 Final, s. 12.

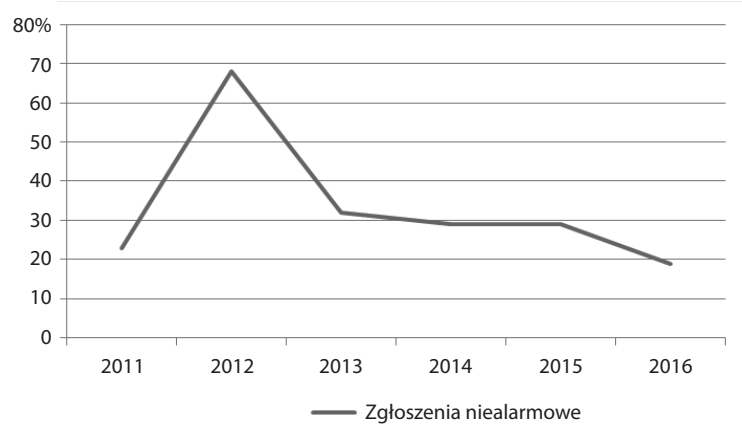
[11] *False emergency calls*, Report EENA 2012, http://www.eena.org/uploads/gallery/files/operations_documents/2012_05_04_falseemergencycalls.pdf [dostęp: 1.04.2019].

[12] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

które muszą wysłuchać osoby, korzystające z telefonu bez karty. Wprowadzone usprawnienia spowodowały spadek liczby połączeń niealarmowych[13].

Rys. 36. Procent zgłoszeń niealarmowych w Finlandii w latach 2011–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Implementation of the European emergency…*

Holandia wprowadziła podobne rozwiązanie, z tym że telefon ten odbierany jest przez policję, co dodatkowo stwarza problem niewłaściwego wykorzystywania sił i środków. Niestety nie dotarto do danych statystycznych dotyczących liczby tych zgłoszeń, jednak na przykładzie Polski należy podać, że jest to jedynie 4% wszystkich zgłoszeń niealarmowych. Należałoby zastanowić się, czy wprowadzenie takiego numeru nie przynosi skutku odwrotnego do zamierzonego. Wyedukowane społeczeństwo w XXI wieku powinno wiedzieć, jakie informacje przekazywać do służb, w jaki sposób je przekazywać i w jaki sposób radzić sobie z problemami, które nie są zagrożeniami. Jednakże z drugiej strony alternatywny numer alarmowy może pomóc zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy zgłoszeniami alarmowymi i niealarmowymi. Ośrodek obsługujący tego typu połączenia, mógłby sobie pozwolić (bez presji czasu i problemu blokowania linii) na wytłumaczenie osobie zgłaszającej, w jaki sposób powinien się zachować. Jednakże pomysł holenderski w angażowaniu wyszkolonego policjanta, który z zasady powinien wykonywać inne zadania, może świadczyć o niewłaściwym zarzadzaniu personelem[14].

[13] Näin käytät hätänumeroa 112 Suomessa http://www.112.fi/download/33234_Hake_112esittely_suomi.pdf?2d5b2af20f5fd488 [dostęp: 11.06.2019].

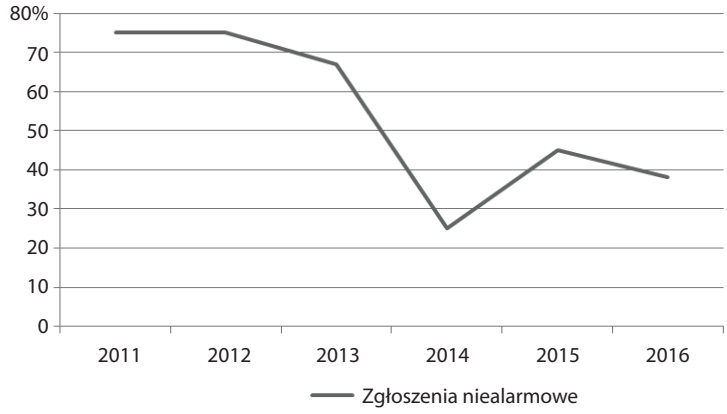
[14] *Implementation of the European emergency number 112 – Results of the seventh data-gathering round*, Brussels 11 February 2014 DG CONNECT/B2 , COCOM 14-01, s. 5.

Holandia poszła o krok dalej. W 2011 r. zdecydowała się wprowadzić narzędzie, które pozwala zablokować dostęp do numeru 112 w przypadku uporczywego blokowania linii alarmowej. Operator może zdecydować o zablokowaniu dostępu do numeru alarmowego 112, składając jednocześnie raport i wniosek do policji. Właściciel numeru może poprosić o odblokowanie dostępu poprzez identyfikację w CPR. Każde blokowanie numeru trwa maksymalnie 24 godziny. Po tym czasie numer zostaje odblokowany automatycznie[15].

Co więcej, operatorzy dysponują innymi narzędziami zapobiegającymi blokowanie linii tj. *SMS bombing*, czy *voice bombing*. Narzędzia te polegają na wysyłaniu wielu wiadomości lub połączeń, które uniemożliwiają blokowanie linii przez zgłaszającego. Należy nadmienić, że operatorzy są instruowani, egzaminowani i trenowani, by właściwie odróżniać połączenia alarmowe od niealarmowych. Zdaniem holenderskich władz tylko takie działanie może utrzymać wysoki poziom obsługi zgłoszeń. Co więcej, przy przychodzących połączeniach, każdorazowo wyświetlana jest historia połączeń (tak jak w Hiszpanii) wykonywanych z danego numeru. Pozwala to na ocenę, czy osoba nadmiernie i uporczywie blokuje linię.

Wszystkie te narzędzia sprawiły, że procentowy udział połączeń niealarmowych zaczął spadać począwszy od 2011, a skończywszy na 2014 roku. Natomiast od 2014 roku do 2015 roku znów wzrósł, by od 2015 zacząć spadać.

Rys. 37. Procent zgłoszeń niealarmowych w Holandii w latach 2011–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Implementation of the European emergency…*

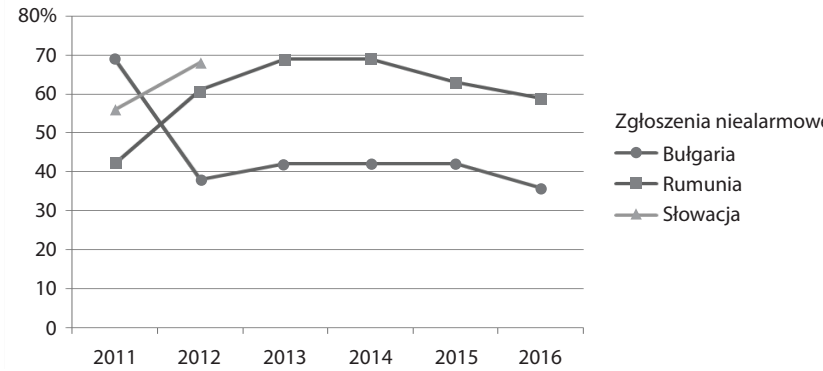
[15] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

Dla osób, które nie skorzystały z numeru alternatywnego, świadomie blokujących linię alarmową, możliwe jest przeprowadzenie postępowania sądowego. Taka sama sytuacja jest m.in. w Niemczech. Natomiast kary finansowe przewiduje się ustawowo w Bułgarii, Rumunii i Słowacji[16].

Niestety na Słowacji nie są prowadzone statystyki dotyczące ruchu alarmowego. Na przykładzie Bułgarii i Rumunii należy stwierdzić, że począwszy od roku 2015 liczba połączeń zaczęła spadać o kilka punktów procentowych.

Rys. 38. Procent zgłoszeń niealarmowych w Bułgarii, Rumunii, Słowacji w latach 2011–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Implementation of the European emergency…*

W Hiszpanii natomiast istnieje czarna lista, na którą wprowadzane są numery telefonów, które blokują linię alarmową. Ponowne połączenie nie trafia na linię 112, a na odrębną kolejkę systemu IVR. Co więcej, do użytkownika wysyłana jest wiadomość o blokowaniu linii. W kodeksie karnym kary przewidziane są tylko za zgłoszenia fałszywe, dotyczące zagrożeń bombowych czy użycia materiałów niebezpiecznych, zagrożeń chemicznych, towarów toksycznych. Jednakże istnieje możliwość nałożenia grzywny na osobę blokująca linię oraz wystosowanie specjalnego komunikatu prasowego, co ma zniechęcić przyszłych „żartownisiów" do blokowania linii[17].

Natomiast w 2010 roku wprowadzono ustawę, która wymusza powiązanie wszystkich linii telefonicznych z abonentem; szczególnie w przypadku telefonów na kartę. Wszystkie linie telefoniczne, które są niezidentyfikowane, zostały dez-

[16] *Implementation of the European emergency number 112 – Results of the fourth data-gathering round***,** Brussels, 10 February 2011 DG INFSO/B2 COCOM10-38 FINAL, s. 5.

[17] *False emergency calls*…, s. 7.

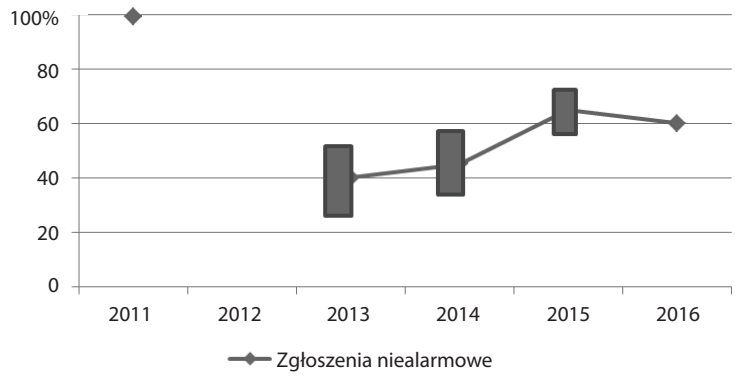
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

aktywowane. Dezaktywowany może być także telefon bez karty, który generuje połączenia na linię alarmową w Belgii[18].

Ciekawe rozwiązanie zostało wdrożona na Litwie, gdzie, jak wspomniano, 99% połączeń z telefonów bez karty było zgłoszeniami niealarmowymi. W pierwszym etapie wprowadzono procedurę, w której połączenie wykonywane bez karty SIM, było poprzedzone siedmiosekundową wiadomością. Jeśli natomiast numer był na czarnej liście, wiadomość wydłużała się do 70 sekund. Dzięki temu wyeliminowane zostały połączenia z niewłaściwie skonfigurowanych urządzeń, wykonywane przez osoby o ograniczonych władzach umysłowych, czy przez dzwoniących pod wpływem alkoholu.

Jednakże w ostateczności Litwa zdecydowała się na całkowite zablokowanie połączeń wykonywanych z telefonów bez karty. Pomogło to zmniejszyć procent połączeń niealarmowych z 80 do 30–50%. Niestety od 2014 roku liczba tych połączeń zaczęła rosnąć, by w 2016 roku osiągnąć 60%.

Rys. 39. Procent zgłoszeń niealarmowych na Litwie w latach 2011–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Implementation of the European emergency…*

Bułgaria także wykorzystała pomysł wiadomości tekstowych. W przypadku wielu połączeń niealarmowych wykonywanych z jednego numeru wysłany zostaje SMS o treści: „Nadmiernie, w sposób niewłaściwy wykonywałeś połączenia na numer alarmowy 112 i do służb ratowniczych. Będziesz pociągnięty do odpowiedzialności". Niestety trudno określić, w jaki sposób ten komunikat zmniejszył odsetek zgłoszeń niealarmowych.

[18] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913234066642

Na Malcie problem z wywoływaniem połączeń niealarmowych był typowo techniczny. Mieszkańcy z przyzwyczajenia wybierali numer 1182 jako numer biura numerów, w wielu przypadkach opuszczając cyfrę 8, a tym samym wykonując połączenie do CPR. Począwszy od 2011 odsetek zgłoszeń niealarmowych zmalał do 22%. Należy stwierdzić, że spadek ten spowodowany był przede wszystkim wprowadzeniem działań informacyjnych, zmierzającym do zwiększenia świadomości numeru alarmowego[19].

Bardzo ciekawą inicjatywę podjęła Wielka Brytania wprowadzając projekt walki z połączeniami głuchymi nazywany *Silent Solution*. Operator odbierając połączenia głuche kierował je na specjalną, automatyczną linię, na której zgłaszający słyszał komunikat: „Jeśli wymagasz jakiejkolwiek pomocy naciśnij klawisz 5 dwukrotnie". Jeśli osoba zgłaszająca nie wykonała tej czynności, wiadomość była powtórzona, jeśli natomiast został dwukrotnie wciśnięty klawisz 5, połączenie trafiało bezpośrednio do dyspozytora policji.

Projekt *Silent Solution* był skierowany przede wszystkim do osób, które mogły być w stanie nagłego zagrożenia i nie mogły porozumieć się z operatorem, czy dyspozytorem. Dzięki wprowadzeniu wybierania tonowego, zgłaszający miał możliwość uzyskać pomoc. W przeciwnym wypadku połączenie głuche było blokowane co najmniej przez 70 sekund, uniemożliwiając tym samym generowanie go kolejny raz. Projekt *Silent Solution* odniósł sukces, gdyż liczba zgłoszeń niealarmowych spadła aż o 75%[20]!

Projekt został rozszerzony o prowadzenie analiz osób, które generują połączenia niealarmowe. Okazało się, że tylko 10% zgłoszeń niealarmowych generowanych jest przez dzieci. Jest to o tyle istotne, gdyż wszelakie kampanie informacyjne skierowane są właśnie do dzieci. Należałoby zastanowić się jednak, czy rzeczywiście tylko dzieci powinny być grupą docelową w prowadzonych kampaniach informacyjnych.

W niniejszym rozdziale warto byłoby się także odnieść do system numeru 911, który także boryka się z problemem połączeń niealarmowych. Numer alarmowy 911 obejmuje swoim zasięgiem Amerykę Północną, a także rejon Pacyfiku i jest

---

[19] *Number of hoax calls on emergency number down by almost half in 2015*, https://translate.google.pl/translate?hl=pl&sl=en&u=http://www.independent.com.mt/articles/2016-02-11/local-news/Number-of-hoax-calls-on-emergency-number-down-by-almost-half-in-2015-6736153144&prev=search [dostęp: 11.06.2019].

[20] *Silent Solution*, http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/22/silent-solution-emergency-calls-should-reviewed-murder-victims/; What happens when you dial 999, https://www.westyorkshire.police.uk/contact-us/what-happens-when-you-dial-999/silent-999-calls [dostęp: 11.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

dedykowanym numerem alarmowym w przypadkach zagrożeń. Szacuje się, że około 80% zgłoszeń na ten numer to zgłoszenia niealarmowe[21].

Ogromny problem stanowią zgłoszenia automatycznie wybierane przede wszystkim przez przypadkowe wciśnięcie cyfry 9 lub 1. Telefony automatycznie podpowiadają numer 911, jednocześnie wybierając go. Sytuacja ta niestety może się powtarzać, bo ostatnio wybierany numer telefonu pozostaje w pamięci telefonu i wybierany jest automatycznie[22].

Bardzo duży odsetek zgłoszeń niealarmowych spowodował stworzenie algorytmu zmierzającego do identyfikacji i rozwiązania problemu zgłoszeń niealarmowych.

Zaproponowano kilka etapów analizy:

- określenie natury zgłoszeń niealarmowych kierowanych na numer 911;
- określnie danych liczbowych poszczególnych typów połączeń: celowe, nieumyślne;
- zbadanie:
  - jaki procent zasobów jest angażowany do obsługi połączeń niealarmowych,
  - jak długo obsługiwane jest zgłoszenie niealarmowe,
  - jaki wpływ mają połączenia niealarmowe na system,
  - jaki jest koszt obsługi tych zgłoszeń,
  - jakie marki i modele telefonów wybierają automatycznie numer 911,
  - które firmy i jakie typy faksów generują połączenia,
  - jaki procent zgłoszeń jest generowany przez dzieci, młodzież, dorosłych,
  - jak rozkładają się zgłoszenia w ciągu dnia, miesiąca, roku,
  - z jakich obszarów dzwonią,
  - czy producenci mają świadomość tego typu połączeń.

Niestety większość postawionych pytań pozostała bez odpowiedzi. Jednakże postawione pytania skłoniły Federalną Komisję Łączności do rozpoczęcia rozmów z producentami telefonów, by rozwiązać problem tzw. połączeń kieszonkowych[23], jednakże producenci całkowicie zrezygnowali z rozmów. Dlatego rozważano całkowity zakaz automatycznego wybierania numeru 911, jednakże nie znalazło to woli politycznej i projekt nie był kontynuowany.

---

21 *Reducing Non-Emergency Calls to 9-1-1: An Assessment of Four Approaches to Handling Citizen Calls for Service*, https://www.ncjrs.gov/pdffiles/911.pdf [dostęp: 11.06.2019].

22 B.F. Turvey, J.O. Savino, A.C. Mares, *False Allegations: Investigative and forensic issues in fraudulent reports of crime*, Elsevier, Nowy Jork 2017, s. 70.

23 Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966642

Narastający problem połączeń „kieszonkowych" zmusił władze do wprowadzenia w 2011 r. pilotażowego programu walki z automatycznym wybieraniem numeru alarmowego. Połączenia oczekujące w kolejce były weryfikowane poprzez prośbę o wciśnięcie dowolnego przycisku lub powiedzenia „tak".

W wyniku przeprowadzonego pilotażu stwierdzono, że nie tylko zmniejszyła się liczba połączeń niealarmowych, ale skrócił się także czas oczekiwania na podjęcie zgłoszenia – czas spadł z 93 sekund na 8 sekund[24].

Niestety kontynuację projektu zaniechano ze względu na niedostosowanie tego programu do osób niepełnosprawnych. Stwierdzono, że kierowanie połączeń na automatyczną linię uniemożliwia wezwanie pomocy osobom, które nie potrafią zrozumieć komunikatu lub nie potrafią wykonać polecenia.

Jednym z najszerszych programów minimalizujących problem zgłoszeń niealarmowych na linii 911 było wprowadzenie systemu 311, który miał służyć do obsługi zgłoszeń niealarmowych[25].

Numer niealarmowy 311 to specjalny numer dostępny na terenie Kanady i Stanów Zjednoczonych. Określany jest on przede wszystkim jako numer informacyjny. Oficjalnym hasłem numeru 311 jest: „Widzisz pożar? – Dzwoń – 911. Pytania o pożar – 311"[26].

W wielu przypadkach numer 311 obsługiwany jest przez to samo centrum co numer 911. Połączenia są jednak priorytetowane. Połączenie trafia jako ostatnie do kolejki i odbierane jest tylko wtedy, kiedy linia jest wolna. Połączenia obsługiwane pod numerem 311 to przede wszystkim: porzucone samochody na drodze, przemoc domowa, problemy ze zwierzętami, nielegalne ogniska, niedziałające oświetlenie na ulicy, parkometry[27]. Wdrożenie usługi 311 spotkało się z dużą aprobatą wśród mieszkańców, a także bardzo dobrze sprawdziło się podczas zwalczania skutków huraganów[28].

Wszystkie działania zmierzające do eliminacji zgłoszeń niealarmowych są niezmiernie istotne. Jednakże wprowadzanie wszelakich rozwiązań zmniejszających opisywany problem nie będzie skuteczne, jeśli społeczeństwo nie będzie poszerzało swojej świadomości na temat numerów alarmowych. Dlatego większość z państw w pierwszej kolejności rozpoczęło prowadzenie kampanii informacyjnych zmierzających do świadomego korzystania z numerów alarmowych.

---

24 Tamże.

25 911, http://www.popcenter.org/problems/911_abuse/3 [dostęp: 11.06.2019].

26 Tamże.

27 311, www.ci.akron.oh.us/311/index.htm [dostęp: 11.06.2019].

28 Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

W Unii Europejskiej prowadzenie kampanii informacyjnych jest obligatoryjne. Zostały wprowadzone m.in. wymogi UE, w których operatorzy telefonii komórkowych mają obowiązek informowania osób wjeżdżających do danego kraju o numerze alarmowym 112, poprzez krótką wiadomość tekstową (SMS)[29].

Niestety zapisy legislacyjne nie przyczyniają się do rozpowszechniania wiedzy na temat numeru 112. Choć 94% ankietowanych Europejczyków uważa, że wspólny, jednolity numer europejski jest użyteczny, to niestety aż 73% z nich nie było w stanie zidentyfikować numeru 112 jako jednolitego numeru europejskiego. Co ciekawe, w dużej mierze dotyczy to także osób, które regularnie podróżują po obszarze UE[30].

Najmniej świadomi obywatele pochodzą z Włoch (5%), a także z Grecji (7%). Natomiast najbardziej świadomi mieszkają w Polsce (57%), Słowacji (55%), Finlandii (54%)[31]. Wysoki wskaźnik w Polsce i Finlandii może być związany z tym, iż prowadzone są kampanie informacyjne[32].

Unia Europejska zachęca do takich działań, chociażby przez wprowadzenie dnia 112 w 2009 roku (11 lutego), podczas którego organizowane są festyny, konkursy, spotkania z dziećmi.

Szwecja jest doskonałym przykładem, że przemyślana i dobrze przeprowadzona kampania informacyjna może przyczynić się do zwiększenia świadomości korzystania z numeru alarmowego. Kampania była skierowana przede wszystkim do dzieci w wieku od 3 do 7 lat. Hasłami akcji był pytania: „Co to jest numer alarmowy 112?", „Co jest sytuacją alarmową?", „Kiedy powinno korzystać się z numeru 112?".

Akcja obejmowała 4 000 szkół, 15 000 klas, ponad 350 000 przedszkolaków. W wyniku przeprowadzonych działań, aż 72% dzieci wykazało, że przysposobiło informacje o numerze alarmowym 112[33]. Można założyć, że sukcesem podjętego wysiłku było zminimalizowanie zgłoszeń niealarmowych, które począwszy od 2015 roku zaczęły spadać.

---

29 *Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi…*

30 *The European Emergency number 112*, [w:] „Flash Eurobarometer 368", Fieldwork: January 2013, s. 5–7.

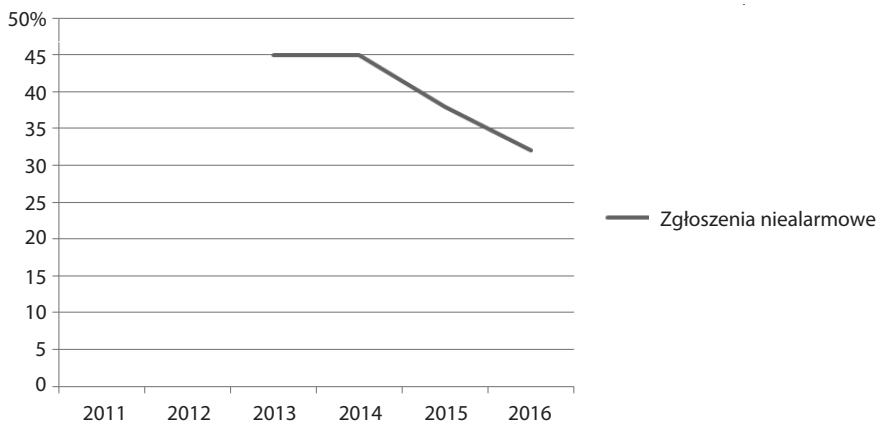
31 Tamże.

32 *Promotions of emergency numbers*, Report EENA, s. 5.

33 Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

Rys. 40. Procent zgłoszeń niealarmowych w Szwecji w latach 2011–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Implementation of the European emergency…*

W Rumunii promocją numer alarmowego 112 zajęli się wyznaczeni ambasadorowie 112. STS (*Special Telecommunications Service*) zobligowała wiele osób: sportowców, aktorów, dziennikarzy, piosenkarzy. Spośród nich wyłoniono Monicę Anghel, która to wypromowała piosenkę o numerze alarmowym 112[34], która była emitowana w każdej stacji radiowej i telewizyjnej.

Do promocji wiedzy o numerze alarmowym 112 przyczynia się także stowarzyszenie EENA. Począwszy od 2007 roku przyznawane są nagrody dla poszczególnych osób zgłoszonych do konkursu, które w sposób znaczący wpłynęły na promowanie numeru 112, czy też jako operatorzy/dyspozytorzy pomogły osobie zgłaszającej w nagłym przypadku zagrożenia życia i zdrowia, wykorzystując niekonwencjonalne środki, wiedzę i własne doświadczenie[35]. Nagroda ta, nie tylko wyróżniła uhonorowane osoby, ale przede wszystkim promowała właściwe zachowania i pozwoliła na wymianę doświadczeń pomiędzy krajami stowarzyszonymi w programie EENA.

Wiele państw prowadzi kampanie informacyjne o numerze 112 na szerszą skalę. Przykładem takiej „dobrej praktyki" mogą być kompanie prowadzone na lotnisku w Brukseli, gdzie hostessy informowały podróżnych o numerze 112, rozdając pocztówki z logo 112, które można było wysłać jako pamiątkę z wakacji[36].

[34] Tamże, s. 7.

[35] *EENA Awards*, www.eena.org/view/en/112events/Awards.html [dostęp: 11.06.2019].

[36] *Promotional campaign*, https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/2012-promotional-campaign#, [dostęp: 11.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

Kolejną ciekawą kampanię przeprowadziły także rumuńskie linie kolejowe Caile Ferate Române Calatori, które informacje o numerze 112 zamieszczały na biletach, reklamach emitowanych w pociągach, na naklejkach, ulotkach, a także na stronie internetowej. Co ciekawe, informacje o numerze 112 przekazywano także w komunikatach dotyczących rozkładu jazdy pociągów[37]. W kampanię zaangażowały się także: Air France, British Airways czy też Deutsche Bahn[38].

Dobrym pomysłem wydaje się być zamieszczanie krótkich komunikatów w informatorach turystycznych, na mapach, a także w punktach informacji turystycznej. Informacje te powinny być zamieszczane w kilku różnych językach, by mogły służyć różnym odbiorcom.

Miejsca noclegowe mogą stać się kolejnym punktem, gdzie podróżni otrzymają informację o tym, w jaki sposób zgłaszać sytuacje alarmowe. Na Wyspach Kanaryjskich władze wynegocjowały z siecią hoteli informowanie o numerze 112 w hotelowej telewizji[39].

Należy jednak stwierdzić, że prowadzone kampanie skierowane w dużej mierze do turystów nie zmieniają znacząco świadomości używania numerów alarmowych w krajach europejskich. Jak podają analizy, tylko 28% Europejczyków natknęła się na informację o 112[40] – czyli tyle samo ile podaje ten numer jako jednolity numer alarmowy. Świadczy to o tym, że ci, którzy napotkali na reklamę, czy też inny środek przekazu z numerem, zapamiętali go. W związku z tym warto przede wszystkim skupić się na poszerzaniu skali prowadzonych działań edukacyjnych.

Spośród omawianej grupy 63% osób natknęło się na informację o numerze alarmowym w telewizji, 25% widziało także informację w gazecie, 25% na telebimie (banerze reklamowym), 20% słyszało o numerze 112 w radiu, 20% usłyszało od znajomych, a 18% za pomocą innych środków przekazu[41]. Informacja ta nadaje kierunek dalszym kampaniom informując, że działania te powinny opierać się w dużej mierze na środkach masowego przekazu[42].

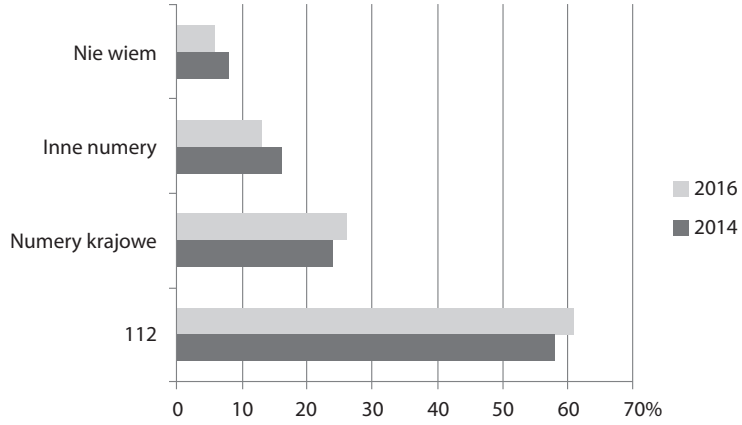
Szczegółowe badania dotyczące znajomości numerów alarmowych zostały opublikowane w eurobarometrze. Zadano pytanie respondentom: „Na jaki numer zadzwonić, jeśli potrzebujesz pomocy w nagłych wypadkach?". Ponad połowa badanych wskazała, że wybierze jednolity numer alarmowy 112. Kraje,

37 Tamże.
38 Tamże.
39 *Promotion of emergency number*, EENA Report, s. 9.
40 Tamże.
41 *The European Emergency number 112*…, s. 15.
42 Dotyczy to przede wszystkim osób dorosłych, ponieważ badania były prowadzone wśród osób powyżej 16 roku życia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066643

w których numer 112 jest jednolitym numerem alarmowym wskazały w przeważającej części numer 112 (Dania, Estonia, Holandia, Portugalia, Szwecja). Porównanie danych z 2014 i 2016 roku pozwala zauważyć, że odsetek osób podających numer 112, jako numer alarmowy wzrósł o 2 punkty procentowe. Warto zauważyć, że w takich krajach jak Cypr czy Malta odsetek ten zwiększył się odpowiednio o 20 i 9 punktów procentowych, na Węgrzech o 7 punktów. Jednocześnie wskaźnik spadł w Czechach i Chorwacji o 6 punktów w porównaniu z rokiem 2014[43].

Rys. 41. Wyniki ankiety
pt. ***Na jaki numer zadzwonić, jeśli potrzebujesz pomocy w nagłych wypadkach?*****[44]**



Źródło: *E-Communications and the Digital Single Market*, Special Eurobarometer 438, May 2016.

Zdecydowano się na zbadanie współzależności pomiędzy świadomością numeru 112, a współczynnikiem zgłoszeń niealarmowych. Okazało się, że istnieje wysoka korelacja pomiędzy znajomością numeru alarmowego, a współczynnikiem zgłoszeń alarmowych. Może to świadczyć o tym, że wysoka świadomość przeznaczenia numeru alarmowego 112 gwarantuje zmniejszenie odsetek zgłoszeń nie alarmowych. Zwraca to też uwagę na prowadzenie przemyślanych i prowadzonych na szeroką skalę kampanii informacyjnych.

Podsumowując rozważania na temat charakterystyki zgłoszeń niealarmowych w wybranych krajach, można wskazać, że w roku 2016 ponad 158 milionów połączeń było wykonane pod numer alarmowy 112, z czego około połowa była

[43] E-*Communications and the Digital Single Market*, Special Eurobarometer 438, may 2016.
[44] *E-communications household survey and telecom single market survey*, [w:] „Special Eurobarometer 414", Fieldwork: 18/01/2014–27/01/2014.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

zgłoszeniami niealarmowymi. Najwięcej zgłoszeń generowanych jest w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i w Polsce, najmniej zaś w Luksemburgu, na Malcie, Słowacji i w Belgii.

Zastosowanie współczynnika zgłoszeń niealarmowych pozwoliło wskazać, że największy problem ze zgłoszeniami niealarmowymi ma Litwa, Malta i Rumunia. Natomiast, Belgia, Bułgaria i Turcja radzą sobie z problemem zgłoszeń niealarmowych najlepiej.

Eliminacja zgłoszeń niealarmowych przez poszczególne państwa polega przede wszystkim na: wprowadzeniu alternatywnego numeru telefonu, blokowaniu dostępności do usługi 112, postepowaniach sądowych, karach pieniężnych, a także priorytetowaniu połączeń, które blokują linię alarmową.

Wydaje się, że wszystkie wymienione powyżej próby zmniejszenia zgłoszeń niealarmowych są skuteczne, jednakże wskazano, że największe znaczenie w generowaniu zgłoszeń niealarmowych mają prowadzone kampanie informacyjne, gdyż ujawniono istnienie wysokiej korelacji pomiędzy znajomością numeru alarmowego a współczynnikiem zgłoszeń alarmowych. Może to świadczyć o tym, że wysoka świadomość przeznaczenia numeru alarmowego 112 gwarantuje zmniejszenie odsetka zgłoszeń niealarmowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

VI. Kierunki zmian w systemie powiadamiania ratunkowego

Budowanie systemu ratowniczego w Polsce w ostatnich latach przyjęło charakter otwarty, w którym wszystkie siły ratownicze znajdują swoje należyte miejsce. Obok sił zawodowych wywodzących się ze struktur Państwowej Straży Pożarnej, ratownictwa medycznego, czy Sił Zbrojnych RP nieocenione wprost zasługi na rzecz ratowania życia i zdrowia osób realizują struktury społeczne, takie jak Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, które jest organizatorem ratownictwa wodnego, czy Górskie i Tatrzańskie Pogotowie Ratunkowe będące głównymi wykonawcami ratownictwa górskiego. W systemie ratowniczym swoje miejsce zajmują także podmioty funkcjonujące według zasad komercyjnych.

Stąd też, aby móc kierować tak złożonym systemem ratowniczym, zarządzanie winno odbywać się na szczeblu terytorialnym, przy aktywnym współudziale podmiotów ratowniczych. Proces integrowania działań ratowniczych zależny jest od łączenia wysiłków organów zarządzających ratownictwem oraz samych podmiotów ratowniczych, będących sferą wykonawczą. Zintegrowanie działań nie służy przejmowaniu obowiązków jednej służby w stosunku do pozostałych (czy też uprzywilejowaniu określonej formacji ratowniczej), lub koncentrowaniu się na określonym rodzaju ratownictwa. Celem działań jest precyzyjne określenie zadań i obowiązków poszczególnych podmiotów ratowniczych, adekwatnie do ich możliwości ze względu na siły i środki jakimi dysponują, pod warunkiem posiadania czytelnego zakresu obowiązków i kompetencji ratowniczych. Zatem właściwe kierowanie i koordynowanie zintegrowanymi działaniami ratowniczymi jest warunkiem niezbędnym do ciągłego funkcjonowania systemu na poszczególnych poziomach tj. *powiatowym*, jako podstawowym poziomie wykonawczym działań ratowniczych, *wojewódzkim*, jako poziomie organizowania działań ratowniczych na terenie województwa oraz *centralnym*, jako poziomie wspomagania i koordynacji działań ratowniczych na terenie kraju. Patrząc przez pryzmat systemu powiadamiania ratunkowego, fundamentalnym poziomem jest województwo, które jest swego rodzaju zwornikiem kluczowych dla bezpieczeństwa regionu i jego mieszkańców informacji o zagrożeniach oraz inicjatorem podejmowanych działań ratowniczych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

6.1. Postulaty integracji działań ratowniczych

Organizacja systemu i specyfika działań ratowniczych polega na zachowaniu ciągłości działań i wymiany informacji oraz włączaniu w proces zarządzania według zasady prymatu terytorialnego, a także zasady jednoosobowej odpowiedzialności i kierowania poszczególnych organów władzy:

- wójta, burmistrza, prezydenta miasta bezpośrednio odpowiedzialnych za bezpieczeństwo społeczności lokalnych, korzystających ze wsparcia gminnego zespołu zarządzania kryzysowego,
- starosty, który określa zadania i kontroluje wykonywanie zadań na obszarze powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska zarządza systemem przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego,
- wojewody, który określa zadania i koordynuje ich wykonanie na obszarze województwa oraz zarządza systemem przy pomocy wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego,
- ministra właściwego ds. wewnętrznych lub innego ministra, który koordynuje działania prowadzone na terenie kraju przy pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Do wejścia ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, a więc w czasie gdy obowiązywała ustawa o tym samym tytule ale z 25 lipca 2001 r., szczególnie ważnym poziomem w systemie organizowania działań ratowniczych był powiat. Tam bowiem przyjmowane były wszelkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych w oparciu o procedury ujęte w planach ratowniczych oraz realizowane działania ratownicze, również wówczas, gdy siły i środki miejscowych podmiotów ratowniczych były niewystarczające i wymagały wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego.

Plan ratowniczy zatwierdzany przez starostę, był podstawowym narzędziem służącym do realizacji zadań ratowniczych przez podmioty ratownicze na terenie powiatu w trybie zdarzeń jednostkowych, masowych, długotrwałych lub nakładających się na siebie oraz w czasie katastrof i stanów nadzwyczajnych. Konstrukcja systemu zakładała, iż zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmienne i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub katastrof, kiedy ilość sił i środków ratowniczych była niewystarczająca, a organizacja działań ratowniczych wymagała modyfikacji priorytetów oraz dokonywania uproszczeń w procedurach działań. Integracja działań ratowniczych następowała pod zwierzchnictwem starosty, a bezpośrednim podmiotem wykonawczym były powiatowe struktury Państwowej Straży

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

Pożarnej, wzmacniane potencjałem lokalnych Ochotniczych Straży Pożarnych. Warto również przypomnieć, że w początkowej fazie organizacji systemu ratownictwa medycznego, a więc w latach 2001–2006 centra powiadamiania ratunkowego były zintegrowanymi stanowiskami dyspozytorskimi, finansowanymi z budżetu powiatu, w których stały dyżur pełnił dyspozytor medyczny oraz strażak, usytuowane w strukturze powiatowej administracji zespolonej, często w siedzibie Komendy Powiatowej PSP.

Sytuacja zmieniła się z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. To wojewoda stał się głównym organizatorem oraz nadzorcą systemu ratownictwa medycznego, integrując tym samym służby ratownicze, pochodzące z zasobów PSP oraz jednostek ratownictwa medycznego. Można zatem mówić o pełnej, regionalnej integracji podmiotów ratowniczych, skupionych wokół wojewody, jako gospodarza terenu województwa. Integrację dodatkowo wzmocnił system powiadamiania ratunkowego oraz obligatoryjne wprowadzenie międzynarodowego numeru alarmowego 112, który to skonsolidował najważniejsze, tzw. dziewiątkowe numery alarmowe: Policji, pogotowia ratunkowego oraz straży pożarnej. Czy starosta nie poradziłby sobie z organizacją systemu powiadamiania ratunkowego, a zwłaszcza obsługą numeru alarmowego? Patrząc na działalność administracji samorządowej na tym poziomie zarządzania państwem przez pryzmat posiadanych zasobów kadrowych, można mówić o pewnej szczupłości kadr, choćby nawet w komórce właściwej do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Patrząc w aspekcie prawnym, przypomnijmy, że to wojewoda, zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*[1] zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością „w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach". Reasumując, to wojewoda jest właściwym organem administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa na terenie województwa oraz kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej.

[1] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Newralgicznym punktem każdej akcji, działania, czy operacji ratowniczej jest kierowanie nią oraz koordynacja. W sytuacji, gdy w zdarzeniu uczestniczy niewielka ilość podmiotów ratowniczych problem ten jest stosunkowo łatwy do rozwiązania. Ale niejednokrotnie w sytuacji masowych zdarzeń bierze udział kilka, czy nawet kilkanaście formacji ratowniczych (zawodowych, ochotniczych, komercyjnych), które muszą być odpowiednio kierowane i koordynowane. Wymaga to wypracowania zawczasu pewnych zasad i procedur obowiązujących ogół podmiotów ratowniczych, a wszystko w celu jak najskuteczniejszego niesienia pomoc potrzebującym. Równocześnie bez względu na to, kto jest liderem (kierownikiem) danej akcji ratowniczej, odpowiedzialność za zarządzanie całym systemem spoczywa na jednoosobowych organach administracji ogólnej, którzy ponoszą konsekwencje za całokształt działań administracji danego stopnia podziału terytorialnego (w tym służb ratowniczych), a przede wszystkim za bezpieczeństwo mieszkańców.

Organizacja sprawnego i skutecznego kierowania działaniami ratowniczymi wymaga wcześniej opracowania, uzgodnienia i zatwierdzenia procedur kierowania, uwzględniających i dostosowujących lidera (kierownika) działań ratowniczych do rodzaju zaistniałego zdarzenia. Dużym nieporozumieniem jest typowanie kierownika działań ratowniczych „uniwersalnego" dla każdego zdarzenia, bez względu na jego kompetencje (np. strażak PSP kierujący zdarzeniem związanym z wystąpieniem choroby zakaźnej).

Warunkiem zapewnienia oraz niesienia skutecznej pomocy w ramach ratownictwa jest koordynowanie działań ratowniczych wielu podmiotów. W zależności od parametrów zagrożenia (jego wielkości, natężenia, czasu wystąpienia) w działaniu ratowniczym może brać udział jedna, kilka lub nawet kilkadziesiąt sił ratowniczych, zarówno tych profesjonalnych (zawodowych i społecznych), jak i tych złożonych ze spontanicznie zaangażowanych osób postronnych. Podwaliny pod skoordynowany, jednolity system ratowniczy położyły ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz o Państwowej Straży Pożarnej, powołując na mocy tych ustaw Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. W strukturze tego systemu zaczęły działać oprócz jednostek PSP również pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej, tj. zakładowe i ochotnicze straże pożarne oraz inne. Dodatkowo rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*[2] sprecyzowało zasady kierowania działaniami ratowniczymi w ten sposób, że kierującym

[2] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 82, poz. 895.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

jest pierwszy przybyły na miejsce zdarzenia dowódca z jednostki, do czasu przybycia osoby posiadającej uprawnienia do przejęcia kierowania, a są to w kolejności: dowódca zastępu; dowódca sekcji; dowódca plutonu; strażak uprawniony przez komendanta; strażak uprawniony do kierowania taktycznego.

Warto również dodać, że w rozporządzeniu określono, na czym polega współdziałanie jednostek biorących udział w działaniu ratowniczym, ustalając następującą grupę zadań: 1) wzajemna pomoc w celu zachowania ciągłości i skuteczności procedur ratowniczych, 2) powiadamianie o występujących zagrożeniach oraz zastosowanych i wymaganych środkach ochrony osobistej ratowników i zabezpieczeniu terenu działań ratowniczych, 3) informowanie o stosowanych technikach ratowania życia, zdrowia, środowiska i mienia oraz sposobach ewakuacji poszkodowanych i zagrożonych ludzi oraz zwierząt ze strefy zagrożenia, 4) wzajemne wsparcie logistyczne prowadzonych działań ratowniczych, 5) zapewnienie łączności i ciągłości wymiany informacji z powiatowym (miejskim) stanowiskiem. Współdziałanie, o którym mowa organizuje kierujący działaniem ratowniczym[3].

Utworzenie jednolitego i skutecznego systemu ratownictwa nie byłoby możliwe bez dokonania pełnej analizy działań ratowniczych oraz precyzyjnego określenia zakresu obowiązków i uprawnień poszczególnych podmiotów ratowniczych. Duże znaczenie ma też doświadczenie jakiego nabrali ratownicy różnych formacji podczas kilkunastu lat funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Od roku 2000 KSR-G zaczął przekształcać się w system otwarty na różne podmioty ratownicze (m.in. społeczne). Dało to podstawy do bardziej efektywnego wykorzystania potencjału podmiotów ratowniczych spoza obszaru ochrony przeciwpożarowej, a więc wszystkich gotowych do współpracy w oparciu o rozwiązania systemowe o zasięgu powszechnym. Zmiany w systemie zbiegły się również z reformą administracji publicznej, a co za tym idzie zwiększeniem kompetencji w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnych władz terenowych, zwłaszcza wojewody i starosty, czyli organów, które najlepiej znają miejscowe zagrożenia i potrzeby w zakresie ratownictwa.

Jak już zauważono, wobec zwiększającej się liczby podmiotów ratowniczych oraz ich coraz większej specjalizacji, warunkiem niezbędnym skutecznych działań ratowniczych jest ich koordynacja. Pomyślna koordynacja zależy w dużym zakresie od niczym nieograniczonego, pełnego i natychmiastowego przepływu informacji oraz sprawności systemu łączności. Wszelkie służby i podmioty ratownicze powinny być przede wszystkim dokładnie poinformowane o znaczących szczegółach zaistniałej sytuacji oraz o podejmowanych działaniach. Rów-

[3] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

nież znaczące informacje powinny być dostępne dla ogółu obywateli, zwłaszcza tych będących w centrum działań ratowniczych, aby już zawczasu wykluczyć zjawisko „szumu informacyjnego" oraz licznych spekulacji na temat zaistniałego zdarzenia. I właśnie temu ma służyć powołany w 2013 r. system powiadamiania ratunkowego, który zapewnia szybki przepływ informacji między poszkodowanym a ratownikiem. Jak jednak pokazuje praktyka społeczna, zakłócenia w jego funkcjonowaniu, polegające na zgłoszeniach niealarmowych znacząco podnoszą koszty jego działania, a w skrajnych przypadkach mogą doprowadzić do nieudzielenia pomocy osobom potrzebującym, ze względu na blokowanie numerów alarmowych. System powiadamiania ratunkowego ma również umożliwić koordynację działań ratowniczych oraz efektywne wykorzystanie potencjału ludzkiego, organizacyjnego i materiałowego służb ratunkowych.

Sprawnie działający system przyczyni się do zintegrowania działań podmiotów ratowniczych w ramach jednolitego planowania, organizacji ratownictwa, kompatybilnej łączności oraz funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego. Problem koordynacji działań ratowniczych nabiera szczególnego znaczenia w podczas zdarzeń masowych, katastrof lub klęsk żywiołowych, w czasie których może wystąpić deficyt sił ratowniczych, wobec czego sprawne kierowanie i koordynacja nabiera kluczowego znaczenia.

Problem koordynacji ratownictwa w celu stworzenia powszechnego systemu ratownictwa polega głównie na konieczności zapewnienia warunków dla zachowania ciągłości działań ratowniczych nie tylko przez same podmioty ratownicze, ale również wówczas, gdy siły ratownicze jeszcze nie przybyły na miejsce zdarzenia, a czynności ratownicze podejmują osoby postronne, np. świadkowie zdarzenia, od których umiejętności zależy powodzenie akcji ratowniczej. Sprostanie tym obowiązkom wymaga opracowania i realizowania spójnego programu edukacji ratowniczej przygotowującej do działania w nagłych sytuacjach.

6.2. Edukacja ratownicza

We wszystkich dziedzinach życia wiedza jest podstawą podejmowania wszelkich działań. Znacznie wiedzy doskonale oddają słowa znanych myślicieli, F. Bacona (1561–1626): *Wiedza to potęga*, a także A. Suworowa (1730–1800): *Zwycięża wiedza, nie siła*.

Szczególną potrzebę wiedzy odczuwamy w obszarze bezpieczeństwa. Krótkość życia ludzkiego, ciągłe poczucie zagrożenia oraz potrzeba ochrony i obrony najistotniejszych wartości sprawiają, iż współcześnie świadomość niebezpieczeństw i wiedza na temat bezpieczeństwa są dążeniami każdego człowieka.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066643

Prowadzenie edukacji na rzecz bezpieczeństwa wymaga konsekwentnych, długoterminowych działań, prowadzonych przez różne podmioty, które mają możliwość edukacyjnego oddziaływania na społeczeństwo, a obejmować powinny wszystkich obywateli, począwszy od dzieci w przedszkolu i szkole podstawowej, przez młodzież i studentów, po osoby dorosłe (zarówno czynne zawodowo, jak i emerytów).

Celem ogólnym oddziaływań edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa jest kształtowanie świadomych obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży, którzy nie tylko powinni rozumieć istotę różnorodnych zagrożeń, ale również aktywnie uczestniczyć w przedsięwzięciach realizowanych na rzecz tworzenia bezpieczeństwa w określonych środowiskach, adekwatnie do swoich możliwości i potrzeb. Wśród celów szczegółowych najważniejsze to:

– opanowanie niezbędnych wiadomości i umiejętności z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa, bez względu na to, czy będą to zagrożenia militarne, czy niemilitarne;
– rozbudzanie zainteresowań problematyką bezpieczeństwa i rozwijanie umiejętności samodzielnego zdobywania wiedzy oraz szkolenia umiejętności;
– kształtowanie poczucia odpowiedzialności i współodpowiedzialności za bezpieczeństwo swoje, swojej rodziny, wspólnoty lokalnej oraz ojczyzny,
– przygotowanie do działania w zespole, rozwijanie umiejętności kierowniczych i nastawień prospołecznych.

Pozostając przy systemie edukacji dzieci i młodzieży, jego główny nurt odbywa się w ramach nauczania szkolnego, choć działalność edukacyjną w wielu obszarach bezpieczeństwa prowadzą również inne podmioty, jak choćby nawet młodzieżowe organizacje społeczne, tj. Związek Harcerstwa Polskiego czy Związek Harcerzy Rzeczpospolitej oraz służy mundurowe, takie jak Policja, czy Straż Miejska.

W murach szkolnych nauczanie odbywa się w ramach przedmiotu „edukacja dla bezpieczeństwa”[4], który zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP, jest obowiązkowym przedmiotem nauczania dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych, realizowanym w wymiarze jednej godziny tygodniowo w cyklu kształcenia. Jest zaliczany do przedmiotów ogólnokształcących dla których przewidziany jest tylko zakres podstawowy. W ciągu roku szkolnego na realizację przedmiotu przewidziane jest 30 godzin lekcyjnych. Jeżeli chodzi

[4] Przedmiot „edukacja dla bezpieczeństwa” do szkół ponadpodstawowych został wprowadzony w 2009 r. na mocy podpisanego w listopadzie 2008 r. porozumienia między MEN i MON, zastępując tym samym przedmiot „przysposobienie obronne”. M. Zadorożna, *Ewolucja teleologicznego wymiaru edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] I. Urych (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Współczesne kategorie*, ASzWoj., Warszawa 2018, s. 94.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

o cele i treści kształcenia, które są ujęte w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej*[5], to warto wyróżnić na poziomie szkoły podstawowej następujące podstawowe obszary: bezpieczeństwo państwa i instytucje je tworzące, zasady zachowania się w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, umiejętności z zakresu pierwszej pomocy oraz edukacja zdrowotna. Natomiast podstawa programowa przedmiotu realizowanego na IV etapie edukacyjnym, czyli w szkole średniej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. *w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia*[6] określa, że do głównych celów realizacji procesu dydaktycznego należy znajomość struktur obronnych państwa, przygotowanie do zachowania się w sytuacji zagrożenia oraz opanowanie zasad pierwszej pomocy.

Warto zauważyć zatem, że nauczanie pierwszej pomocy jest wpisane w treści kształcenia zarówno w szkole podstawowej, jak i średniej. Jest to szczególnie istotne, ponieważ resort edukacji narodowej zaleca, aby w trakcie nauczania przedmiotu koncentrować się na kluczowych problemach, szczególnie w aspekcie praktycznym, korzystać z prezentacji multimedialnych, symulować ewakuacje szkoły oraz organizować wizyty w instytucjach państwowych zajmujących się bezpieczeństwem. Wszystkie te działania mają na celu nadanie przedmiotowi charakteru jak najbardziej utylitarnego, tak aby treści nauczane podczas lekcji czy to w sali szkolnej czy to poza nią, były przydatne w codziennym życiu. Nie trzeba nikogo przekonywać, że takimi są umiejętności z zakresu pierwszej pomocy. Potrzebne i przydatne w życiu codziennym. Samu uczniowie pytani o przebieg procesu nauczania przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa, zwracają uwagę, że faktycznie najbardziej użyteczne i ciekawe są zajęcia związane z pierwszą pomocą oraz zasadami zachowania się w sytuacji nagłego zagrożenia,

[5] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 356.

[6] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia, Dz. U. z 2018 r., poz. 59.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

a do zbytecznych zaliczają zagadnienia czysto teoretyczne, dotyczące na przykład postępowania w sytuacji zagrożeń, które nie występują w naszym klimacie[7].

Warto jeszcze dodać, że choć podstawa programowa przewiduje zajęcia z pierwszej pomocy, bardzo wiele zależy od postawy nauczycieli i ich zaangażowania w jakość i efektywność prowadzonych zajęć. Wiele szkół podejmuje szereg inicjatyw mających na celu zachęcenie dzieci do podejmowania działań ratowniczych, wychodząc ze słusznego założenia, że „Dzieci od najmłodszych lat, muszą mieć świadomość, że szybka i prawidłowa reakcja może pomóc uratować życie i zdrowie drugiego człowieka. Często się zdarza, że dorosłe osoby albo nie wiedzą, albo w stresie zapominają, co robić. Tylko długotrwałe uczenie się i doskonalenie swoich umiejętności pozwoli w przyszłości przynieść wymierne efekty: uczeń potrafi zachowywać się bezpiecznie, potrafi zachować się w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia oraz potrafi udzielić pierwszej pomocy poszkodowanemu w rzeczywistym wypadku”[8]. Wskazane jest zatem, aby w cyklu kształcenia wyrabiać u dzieci przede wszystkim emocjonalny stosunek do ratownictwa, tak aby już od najmłodszych lat dzieci nabrały nawyków właściwego i roztropnego postępowania i nie były obojętne na sprawy bezpieczeństwa wokół siebie. Pozytywnym przykładem takiego postępowania jest nauczanie dzieci zasad korzystania z numeru alarmowego 112 oraz samej umiejętności jego wybierania. Media wielokrotnie nagłaśniały przypadki kilkuletnich dzieci, które dzięki edukacji przedszkolnej w zakresie posługiwania się numerem alarmowym uratowały życie osobie dorosłej, informując o potrzebie pomocy.

Analizując współczesne zagrożenia, zwłaszcza te, które najbardziej trapią polskie społeczeństwo, w tym wypadki drogowe, warto byłoby dołożyć wszelkich starań, aby kończąc przedmiot „edukacja dla bezpieczeństw” młodzież posiadała umiejętności udzielenia kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz uprawnienia ratowników i na kształtowanie tych umiejętności powinna współczesna szkoła kłaść szczególny nacisk. Postulat ten jest tym bardziej zasadny, że młodzież w wieku 18 lat, wyrabiając uprawnienia do prowadzenia pojazdów osobowych, równocześnie byłaby przygotowana do fachowego udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Przechodząc do edukacji ratowniczej dorosłej części społeczeństwa szczególną uwagę należy poświęcić formom i metodom szkolenia. Współcześnie, gdy czas stał się najbardziej poszukiwaną wartością, nie jest wskazane organi-

---

[7] B. Drapikowska, *Realizacja przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa w praktyce pedagogicznej szkół średnich – analiza wyników badań opinii studentów*, [w:] B. Wiśniewska-Paź, (red.), *Instytucje edukacyjne – Zagrożenia – Bezpieczeństwo*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 105–107.

[8] www.zskomorow.pl/nauczanie-uczniow-udzielania-i-wzywania-pierwszej-pomocy [dostęp: 2.07.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

zowanie szkoleń bazując na formach zinstytucjonalizowanych, prowadzonych w postaci kilkugodzinnych spotkań. Warto natomiast wykorzystać współczesne zdobycze techniki, zwłaszcza powszechny dostęp do Internetu. Jest to wykorzystywane przez komórki właściwe ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego administracji rządowej i samorządowej, w celu rozpowszechniania informacji dotyczących lokalnych zagrożeń oraz sposobów postępowania z nimi, ale nie zawsze poziom zamieszczanych tam informacji jest właściwy, a przekaz efektywny[9]. Strona internetowa jest w dzisiejszych czasach wizytówką zarówno instytucji państwowej, przedsiębiorstwa, jak i osoby fizycznej. Jest przede wszystkim podstawowym narzędziem komunikowania się i zdobywania informacji. Prowadzona przez organ administracji publicznej, zwłaszcza na poziomie województwa, który jak już wielokrotnie wskazywano jest głównym organizatorem i koordynatorem zintegrowanego regionalnie systemu ratowniczego, może być również doskonałym narzędziem informacyjnym i edukacyjnym dla mieszkańców regionu, którzy czerpią z niej potrzebne informacje na przykład o lokalnych zagrożeniach i sposobach postępowania w sytuacji ich wystąpienia. Przykładem takich dobrych praktyk są strony internetowe urzędów wojewódzkich w Lublinie i Poznaniu, które zamieściły kolorowanki i filmiki animowane o numerze alarmowych 112 do pobrania w postaci pliku pdf do wykorzystania dla dzieci[10].

Nowoczesne media są współcześnie niezastąpionym środkiem oddziaływania edukacyjnego na społeczeństwo. Niestety należy zaznaczyć, że codziennie w mediach możemy usłyszeć informację na temat ilości wypadków drogowych, ale bardzo rzadko podejmują one tematykę upowszechniania treści dotyczących zasad udzielania pierwszej pomocy czy innych praktycznych zachowań w sytuacji zagrożenia. Szczególnie dotyczyć to może propagowania prawidłowego użycia europejskiego numeru alarmowego 112 oraz numerów tzw. dziewiątkowych, funkcjonujących w strukturach dyspozytorni medycznych (999) czy państwowej straży pożarnej (998). Prowadzone kampanie społeczne, jak choćby ta promująca dzień 11 lutego (11.2) jako europejski dzień numeru alarmowego[11] przynoszą zamierzone efekty, ponieważ liczba zgłoszeń niealarmowych pomału, lecz systematycznie maleje, warto jednak pamiętać, że nie mogą to być akcje jednorazowe, lecz powtarzane cyklicznie.

---

[9] A. Skrabacz, *Strony internetowe urzędów wojewódzkich jako narzędzie administracji rządowej w procesie edukacji dla bezpieczeństwa mieszkańców regionów Polski*, [w:] B. Wiśniewska-Paź (red.), *Instytucje edukacyjne – zagrożenia – bezpieczeństwo. Konteksty prawne, społeczne, edukacyjne i zdrowotne*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 135 i dalej.

[10] Tamże, s. 142.

[11] www.gov.pl/web/numer-alarmowy-112/dzien-112 [dostęp: 4.07.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

Ciągle postępujący proces rozwoju mediów, zwłaszcza popularność portali internetowych, ich różnorodność oraz dostępność tworzy nieznane dotąd możliwości ich wykorzystania w procesie kształtowania świadomości i zachowań społeczeństwa w obliczu zagrożeń i wyzwań współczesności. Właściwości mediów sprawiają, iż mają one szczególne możliwość oddziaływania na społeczeństwo w różnych sytuacjach, także kryzysowych.

Doświadczenia, jakie wynikają z powodzi w lipcu 1997 r. potwierdzają tę tezę. W czasie powodzi, głównie rozgłośnie lokalne ostrzegały o nadchodzącej fali powodziowej, przekazywały apele i komunikaty lokalnych władz, wskazywały miejsca niebezpieczne i zagrożone, rozpowszechniały wskazówki o charakterze sanitarno-epidemiologicznym i ratowniczym, były skrzynkami kontaktowymi, zwłaszcza tam, gdzie zawiodła łączność.

Szczególną rolę media odegrały w kierowaniu poczynaniami ludności na terenach zalanych. Podawane informacje sytuacyjne mobilizowały ludzi do akcji zapobiegawczych i ratowniczych, które w sposób pośredni koordynowały właśnie lokalne rozgłośnie radiowe i telewizyjne.

Realizacja misji ochrony ludności powinna opierać się na wiedzy i umiejętności zachowania się i postępowania nie tylko w sytuacjach zagrożeń, ale już dużo wcześniej, w ramach tzw. profilaktyki.

Potrzeba popularyzowania wiedzy o zagrożeniach i sposobach przeciwdziałania im, szczególnie widoczna jest współcześnie, kiedy rozpadł się system szkolenia w ramach powszechnej samoobrony ludności, a społeczeństwo nie jest objęte żadnym systemem edukacji dla bezpieczeństwa. Stąd też szczególny nacisk powinien zostać położony na edukację ratowniczą prowadzoną nowoczesnymi metodami i narzędziami, tak aby objąć jak największy odsetek społeczeństwa. Podjęcie tych działań szczególnie widoczne jest na przykładzie korzystania z numeru alarmowego 112, w tym generowania połączeń niealarmowych, wpływających na jakość i efektywność działania systemu powiadamiania ratunkowego.

6.3. Eliminowanie zgłoszeń niealarmowych

Wysoka liczba zgłoszeń niealarmowych, a także ciągle zmieniające się środowisko systemu, jego otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne wymusza wprowadzanie zmian w organizacji systemu powiadamiania ratunkowego.

Zarządzaniu zmianą powinna towarzyszyć przede wszystkim odpowiedzialność społeczna oparta na oczekiwaniach opinii publicznej, utrzymywaniu lep-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

szego wizerunku w oczach społeczeństwa, odpowiedzialności etycznej. Odpowiedzialność ta powinna skupiać się na rozwiązywaniu problemów społecznych i podwyższaniu jakości życia społecznego, utrzymaniu równowagi pomiędzy odpowiedzialnością a władzą, odpowiednim dysponowaniem zasobów, kierując się społecznym pożytkiem, a także uznaniu wyższości „profilaktyki nad leczeniem", to znaczy zapobieganiu występowania sytuacji kryzysowych w tak kluczowym aspekcie jakim jest reagowanie na zagrożenia.

Zmiany potrzebne do eliminacji zgłoszeń niealarmowych, a tym samym do poprawy skuteczności i efektywności systemu, powinny ściśle podlegać ich przedmiotowości. Według Leavitta struktura, technologia i ludzie to obszary ściśle ze sobą współpracujące. Zmiana w jednym z elementów wpływa na pozostałe element. Dlatego też powinno się dążyć do zmian w każdym z nich. Skuteczność wprowadzenia zmian jest generowana stopniem modyfikacji w każdej z wymienionych struktur[12]. Stąd też zdecydowano o podziale tych zmian na trzy podstawowe grupy[13]:

1) zmiany w strukturze organizacji,
2) zmiany technologiczne,
3) zmiany skierowane na ludzi.

Proponowane zmiany powinny być zawsze cechowane realizmem, pozytywnym wynikiem, a także pokonaniu drogi od niepewności do pewności. Wyszukiwanie rozwiązań i proponowanie zmian powinno opierać się na analizie racjonalnej i indywidulanym podejściu twórczym[14].

Pierwszym etapem zmniejszenia liczby połączeń niealarmowych jest skupienie się na połączeniach wybieranych automatycznie przez sieć. Zakłócenia w terminalach lub dostępie do sieci mogą być przyczyną okresowego stykania się przewodów i łatwości generowania numeru 1, a nawet 2 na sieciowych przełącznikach. Dlatego należy systematycznie rozpoznawać zapętlone wybieranie numerów. Można użyć także filtra sieciowego, który wykorzystując czas oczekiwania na połączenie z centrum, wykrywa kolejne cyfry generowane po wyborze numeru i kończy połączenie po wykryciu takiej sytuacji.

Kolejną kwestią jest rozważenie zmiany procedury obsługi zgłoszeń kierowanych z telefonów bez karty SIM. Jak wskazano, niektóre kraje zdecydowały się na całkowite zablokowanie możliwości wykonywania połączeń z aparatów bez kart SIM. Warto zaznaczyć, że w 2017 roku weszła ustawa nakazująca użyt-

[12] A. Zarębska, *Zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwie. Teoria praktyka*, Difin, Warszawa 2002, s. 29.
[13] Tamże.
[14] Tamże, s. 30.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

kownikom telefonów komórkowych rejestrowanie aparatów[15]. Miało to służyć poprawie bezpieczeństwa publicznego. Jednakże warto zauważyć, że w Polsce możliwe jest dzwonienie na linie alarmowe bez konieczności wkładania karty SIM do aparatu telefonicznego. Znaczy to, że nawet niezarejestrowane telefony mogą połączyć się z Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Tak też się dzieje. Jak podano wcześniej, aż 95% zgłoszeń z niezarejestrowanych telefonów to zgłoszenia niealarmowe. Warto też zauważyć, że zgłaszający specjalnie wyjmują kartę, by ich dane nie wyświetliły się w zgłoszeniu. W obserwacji wykazano, że może to być odsetek około 15% połączeń alarmowych. Choć wszystkie telefony na kartę powinny być zarejestrowane, centra tych danych nie posiadają, gdyż nie każdy operator sieciowy dane te udostępnia.

Dlatego rozwiązanie polegające na wydłużeniu zapowiedzi w przypadku połączeń z telefonów bez karty, a także nadawanie im niższego priorytetu w porównaniu do telefonów z kartą SIM wydaje się w pełni zasadne. Wynika to przede wszystkim z wysokiego odsetka zgłoszeń niealarmowych wśród telefonów bez karty.

Wśród wszystkich połączeń, zgłoszenia rozłączone przed obsługą stanowią 12% wszystkich zdarzeń, a wśród wszystkich zgłoszeń niezasadnych 18%. Stąd też należałoby wydłużyć zapowiedź do 10 sekund (5 sekund obecnej zapowiedzi plus 5 sekund średniego czasu podjęcia zgłoszenia przez operatora). Dzięki temu operator nie będzie musiał obsługiwać połączeń, które wcześniej zostały rozłączone. Obecnie operator musi nadać kategorię temu zgłoszeniu, oznaczyć je jako fałszywe i ponownie zalogować się do gotowości odbioru zgłoszeń, co trwa od 10 do 15 sekund. Czas ten powinien być zarezerwowany na zapowiedź: „Numer alarmowy 112. Jeśli chcesz zgłosić nagłe zagrożenie, poczekaj na zgłoszenie się dyżurnego". Dzięki tej zmianie możliwe będzie zwrócenie uwagi na to, iż numer alarmowy 112 służy do informowania o nagłym zagrożeniu. Dzięki temu możliwe będzie zmniejszenie połączeń kierowanych nieumyślnie przez osoby, które nie wiedzą do jakiego podmiotu wykonują połączenie.

Zmiany powinny także dotyczyć reagowania na zgłoszenia, które w sposób uporczywy blokują linię alarmową poprzez wielokrotne połączenia. Dotyczy to zarówno połączeń generowanych nieświadomie, ale także świadomie przez użytkowników. Często bywa tak, że przy połączeniach nieumyślnych właściciel aparatu telefonicznego nie ma pojęcia, że jego aparat blokuje linię alarmową. Dlatego też należałoby umożliwić automatyczne wysyłanie wiadomości SMS lub wiadomości głosowej, która informowała by o blokowaniu linii alarmowej.

[15] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o działaniach antyterrorystycznych*, Dz. U. z 2016 r., poz. 904.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

Tabela 8. Zmiany technologiczne

Rodzaj zmian	Korzyści
Zobligowanie gwaranta systemu teleinformatycznego do wyeliminowania błędów sieciowych	Zmniejszenie zgłoszeń niealarmowych o ok. 12%
Zmiana algorytmu wybierania połączenia podczas generowania sekwencji 1-1-2	Zmniejszenie liczby połączeń głuchych (do poziomu 45% wszystkich zgłoszeń niezamierzonych)
Nadanie niższego priorytetu połączeniom bez karty SIM, zmiana zapowiedzi	Zmniejszenie zgłoszeń niealarmowych nawet do 12%
Blokowanie połączeń, uporczywie blokujących linię	Trudne do oszacowania; możliwość karania osób blokujących linię, zniechęcenie osób dzwoniących na numer alarmowy dla zabawy
Wysyłanie informacji za pomocą sms lub wiadomości głosowej w przypadku wykonywania wielu połączeń niealarmowych przez jeden numer lub jedną osobę	Trudne do oszacowania; uświadamianie osób nieświadomie blokujących linię o wykonywaniu połączeń na numer 112
Poprawienie dokładności lokalizacji zgłaszającego; wyświetlanie danych abonenta	Szybsze udzielanie pomocy poszkodowanym; możliwość ustalenie lokalizacji osoby uporczywie blokującej linię

Źródło: opracowanie własne.

Proponowane rozwiązania powinny być jednak uzupełnione o poprawę czynnika, które wpływa na obsługę zgłoszeń znacząco. Eliminacja zgłoszeń niealarmowych (ewentualne karanie osób blokujących linię) nie będzie możliwe w realizacji bez właściwego działania Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych (PLI CBD). Celem projektu miało być usprawnienie funkcjonowania systemu pozyskiwania informacji o lokalizacji zgłaszającego oraz usprawnienie procesów przy przenoszeniu numeru do innego operatora. Informacje i dane dotyczące zakończenia sieci podają dokładny adres zainstalowania jej zakończenia dla stacjonarnej sieci oraz geograficzne położenie urządzenia końcowego użytkownika publicznie dostępnych usług komunikacyjnych dla stacji mobilnych[16]. W instrukcjach podaje się, że dokładność lokalizacji przyjmuje zakres od 10 metrów do 10 kilometrów, co w próbie ustalenia miejsca przebywania osoby wykonującej połączenia, jest praktycznie niemożliwe. Dlatego należałoby udoskonalić system lokalizacji szczególnie w nowej perspek-

[16] *Możliwości zastosowania budowanych w kraju sieci telekomunikacyjnych na potrzeby bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*, Instytut Łączności, Zakład Zastosowań Technik Łączności Elektronicznej, Warszawa 2011, s. 52.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

tywie rozwoju komunikacji za pośrednictwem VoIP. Technika ta jest niezwykłą szansą na rozwój systemu komunikacji w SPR, ale tym samym może być dla niego zagrożeniem ze względu na problem określenia miejsca zarejestrowania usługi oraz rzeczywistego miejsca przebywania zgłaszającego.

Zmiany skierowane na ludzi dotyczyć będą przede wszystkim podejścia z dwóch stron procesu komunikacyjnego: z jednej strony – zgłaszającego, a z drugiej – operatora. Podział taki jest niezbędny by wykazać, że zmiany powinny dotyczyć wejścia i wyjścia w procesie komunikowania się i by zwrócić uwagę na wagę tych kluczowych elementów w procesie.

Istnieje silny związek pomiędzy świadomością społeczną, a wskaźnikiem zgłoszeń niealarmowych. W związku z tym, najważniejszą zmianą, jaka powinna zajść w systemie powiadamiania ratunkowego, jest zwrócenie szczególnej uwagi na prowadzenie działań informacyjnych.

Wydaje się, że żadna inna zmiana nie przyniesie tak wymiernych efektów jak prowadzenie kampanii społecznej i budowanie „marki" numerów alarmowych. Badania sondażowe przeprowadzone przez MSWiA wskazują, że społeczeństwo nie rozumie zasadniczego przeznaczenia numeru alarmowego, nie łączy go tylko i wyłącznie z nagłymi stanami zagrażającymi życiu i zdrowia. Warto wspomnieć, że 83% ankietowanych wskazało, że dzwoniąc pod numer 112, można zgłosić jakiekolwiek zagrożenie zdrowia, co piąty wskazywał uzyskanie porady lekarskiej pod tym numerem, a co dziesiąty szukałby informacji o pomocy drogowej i aptece. Co ciekawe, ankietowani wskazywali, że wzywaliby pomoc w przypadku nagłego omdlenia, ale tylko 1% badanych wzywałoby Zespół Ratownictwa Medycznego[17]. Brak znajomości numeru alarmowego wpływa niestety na generowanie połączeń zarówno zamierzonych i niezamierzonych.

Ciekawym rozwiązaniem wydaje się także rozpowszechnianie informacji o numerze alarmowym 112 za pośrednictwem operatorów sieci komórkowych, a także za pośrednictwem producentów urządzeń mobilnych. Zobowiązanie tych podmiotów polegałoby na dołączaniu ulotek informacyjnych do sprzedawanych produktów, które będą przeznaczone na rynek europejski.

Ulotka informacyjna dołączana do produktów oferowanych przez operatorów sieci mogłaby być przekazywana w języku polskim, natomiast producenci telefonów mogliby zamieszczać ulotkę w kilku językach, tak jak ma to miejsce w załączanej instrukcji obsługi. Ulotka byłaby zaprojektowana jednolicie w każdym kraju i informowałaby o przeznaczeniu numeru alarmowego 112. Pomysł wydaje się nowatorski i może przynieść wymierne efekty. Każdy abonent mógłby zapoznać się z działaniem numeru przy zakupie usługi czy produktu.

[17] MSWiA, *Badania sondażowe dotyczące znajomości numeru alarmowego 112*, Warszawa 2017.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Nie bez znaczenia będą także zmiany skierowane na operatora numerów alarmowych, który jest łącznikiem pomiędzy zgłaszającym a podmiotami ratowniczymi. Jego postawa, a także jakość usług będą w dużym stopniu warunkowały odbiór właściwości działania systemu powiadamiania ratunkowego. Jego działania i podejmowane decyzje będą warunkowały dalszy rozwój systemu i odbiór społeczny.

Po pierwsze, podczas odbioru zgłoszenia, operator numerów alarmowych przedstawia się za pomocą słów: „Operator nr… w czym mogę pomóc". Formuła ta niestety może wywoływać mylne skojarzenie. Zgłaszający traktują bowiem operatora CPR jako osobę pracująca w *call center*, gdyż formuła ta jest przede wszystkim stosowana w infoliniach korporacyjnych. Co więcej, operator kojarzy się także z autorem zdjęć filmowych, pracownikiem obsługi maszyn, przedsiębiorstwem obsługującym sieci telefoniczne. Słowo operator nadano poprzez dosłowne tłumaczenie tej funkcji z języka angielskiego. Skoro utworzono system operatorski, to osobę, która odbiera połączenia, nazwano operatorem (co niestety nie ma w języku polskim właściwego kontekstu).

Dlatego też należałoby rozważyć zmianę słowa „operator" na słowo „dyżurny". Zmiana ta przyniosłaby korzyści związane przede wszystkim z zwróceniem uwagi, że chodzi o osobę pełniącą dyżur poprzez wypełnianie obowiązku zawodowego lub społecznego. Intuicyjnie zwracana jest także uwaga na to, iż jest to osoba działająca wśród podmiotów ratowniczych, czy też podmiotów państwowych, np. dyżurny lekarz, oficer, pielęgniarka czy dyżurna jednostka.

Zmiana nazwy pełnionej funkcji byłaby pierwszym z elementów zmieniających postrzeganie operatorów numerów alarmowych. Skoro w modelu docelowym operator jest pierwszą i w wielu wypadkach jedyną osobą, która prowadzi rozmowę ze zgłaszającym, powinien on być należycie przeszkolony i przede wszystkim świadomy wykonywanych przez siebie zadań. W obecnej procedurze obsługi zgłoszeń przy połączeniach, gdzie operator nie nawiąże połączenia ze zgłaszającym po co najmniej dwukrotnej próbie nawiązania kontaktu, operator ma prawo się rozłączyć i wypełnić dokument połączenia jako połączenie fałszywe, wpisując przy tym kategorię zgłoszenia: „Zgłoszenie niezasadne – głuche". Przy wielokrotnych połączeniach niealarmowych operator w wielu przypadkach mechanicznie określa połączenie jako głuche. W nielicznych przypadkach może to doprowadzić do przeoczenia połączeń, które mogą okazać się zgłoszeniami alarmowymi, a w których osoba potrzebująca pomocy nie może się odezwać. W związku z tym należałoby umieścić w programie szkoleniowym dla operatorów numerów alarmowych część poświęconą ćwiczeniom związanym z sytuacjami identyfikacji tzw. cichych połączeń.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913234966643

Warto byłoby także zastanowić się nad utworzeniem bazy adresów, pod którymi zanotowano akty przemocy domowej. Mogłoby to pomóc właściwie identyfikować „ciche połączenia".

Tabela 9. Zmiany skierowane na ludzi

Rodzaj zmian	Korzyści
Kary za blokowanie linii alarmowej	Stosowanie metody odstraszania, dla osób blokujących linie dla zabawy, narzędzie dla CPR do walki z osobami uporczywie blokującymi linię
Prowadzenie kampanii informacyjnej za pomocą idei *placementu*, spotów telewizyjnych i radiowych	Zwiększenie świadomości korzystania z numeru alarmowego 112
Zobowiązanie operatorów sieci i producentów telefonów do umieszczania w swoich produktach informacji o numerze alarmowym 112	Skierowanie informacji bezpośrednio do użytkowników urządzeń telekomunikacyjnych
Zmiana nazwy operator na nazwę dyżurny	Zwrócenie uwagi osób zgłaszających na odbiór zgłoszenia na linii alarmowej, a nie na infolinii *call center*
Zmiana procedury obsługi zgłoszeń; przyjmowanie zgłoszeń wyłącznie alarmowych, informowanie zgłaszającego o przeznaczeniu numeru alarmowego 112	Prosty komunikat powinien zapobiegać wykonywaniu połączeń niealarmowych kilkukrotnie przez jedną osobę; zwiększenie świadomości odpowiedzialności społecznej
Uzupełnienie programu szkoleniowego dla operatorów o kwestie związane z asertywnością i obsługą tzw. cichych połączeń	Zwrócenie uwagi na możliwość wystąpienia połączeń cichych, ugruntowanie pozycji operatora jako eksperta w kwestii powiadamiania ratunkowego

Źródło: opracowanie własne.

Kolejna kwestią jest sztuka wypracowania asertywności wśród operatorów. Często zdarza się, że są oni nakłaniani i zmuszani przez zgłaszających by przyjąć ich zgłoszenie, pomimo tego że może być ono zasadne, ale jednak niealarmowe. Wywierana jest presja, która prowadzi później do sytuacji, w których operatorzy zamiast wykonywać swoje podstawowe obowiązki, próbują przekazać zgłoszenia dotyczące bezdomnych kotów, dziur w jezdni czy niewłaściwie rozstawionych znaków drogowych. Należy z całą stanowczością podkreślić, że numer alarmowy 112 to numer ratujący życie i zdrowie w nagłych zagrożeniach; nie jest i nigdy nie powinien być numerem od wszelakich zgłoszeń.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243966643

Dlatego też należałoby w programie szkolenia zwrócić szczególną uwagę na:
– właściwe odróżnianie zgłoszeń alarmowych od niealarmowych,
– szkolenie asertywności,
– wyczulenie na „ciche zgłoszenia",
– komunikowanie zgłaszającym, którzy informują o zgłoszeniach niealarmowych, o przeznaczeniu numeru.

Niezależnie jednak od rodzaju zmian najważniejszą niewiadomą w procesie ich wdrażania stanowią ludzie. Zmiany mogą być przez nich postrzegane jako szansa, ale także jako zagrożenie. Pracownicy mogą przyjmować takie postawy jak: akceptacja, obojętność, bierność i czynny opór[18].

6.4. Zmiany w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego

Jednym z najpoważniejszych zagrożeń uwidaczniającym się w systemie powiadamiania ratunkowego jest rosnące niezadowolenie pracowników centrów z warunków pracy i wynagrodzenia. Przez wiele lat operatorzy byli pomijani w podwyżkach, zarabiając średnio 2500 zł brutto, co w porównaniu z dyspozytorami, czy pracownikami centrów alarmowych było wynagrodzeniem bardzo niskim. Szczególnie w konfrontacji z wymaganiami: znajomością języka obcego w stopniu komunikatywnym, zdaniu egzaminu teoretycznego i praktycznego, powtarzaniu tego egzaminu co trzy lata, pracy w systemie dyżurowym.

W związku w niską kulturą pracy spadało morale pracowników, a rosnąca frustracja powodowała masowe odejścia. Brak osób chętnych do pracy, ze względu na bardzo wysokie wymagania i bardzo niską płacę spowodował niestety obniżenie wymagań, przy pozostawieniu tego samego wynagrodzenia. Na przykładzie województw podlaskiego, warto wskazać, że w latach 2013–2015 na jedno stanowisko operatora ubiegało się kilkanaście osób, a obecnie liczba etatów jest większa od liczby chętnych[19]. Z analizy danych udostępnionych przez Organizację Międzyzakładową Operatorów Numerów Alarmowych OPZZ „Konfederacja pracy" wynika, że w CPR w Poznaniu i CPR w Katowicach obsadzona jest jedynie połowa etatów. Natomiast w skali kraj brakuje ok. 400 osób (!)[20].

Sytuacja ta powoduje, że nadwyżka zgłoszeń trafia do innych ośrodków, zgodnie z zastępowalnością zewnętrzną. Zachodzi kuriozalna sytuacja. Opera-

[18] J. Penc, *Zmiany…*, s. 262.
[19] Dane Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.
[20] Dane Organizacji Międzyzakładowej Operatorów Numerów Alarmowych OPZZ „Konfederacja pracy".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

torzy z danego ośrodka obsługują nadwyżkę połączeń z innego ośrodka, a w tym samym czasie zgłoszenia z ich terytorium trafiają do jeszcze innego centrum. W wyniku czego, operatorzy w przeważającej części obsługują zgłoszenia spoza swojego obszaru.

Dlatego nieuniknionym jest zaproponowanie zmian, które pozwoliłyby wyhamować obowiązujące trendy. W maju 2019 ukazał się projekt ustawy, która ma na celu zmianę ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego[21]. Jednym z inicjatorów wprowadzenia propozycji zmian do ustawy była Organizacja Międzyzakładowa Operatorów Numerów Alarmowych OPZZ „Konfederacja pracy", która to niejako „wymusiła" spotkania na szczeblu ministerialnym i lobbowała zmiany szczególnie ważne dla operatorów numerów alarmowych.

W projekcie pojawiło się kilka propozycji. Przede wszystkim są to: wprowadzenie aplikacji mobilnej umożliwiającej dostęp osób niepełnosprawnych do SI CPR, wprowadzenie obsługi eCall, zmiana struktury organizacyjnej i gradacja stanowisk, rezygnacja z recertyfikacji, wprowadzenie kursów doszkalających.

Jednymi z najważniejszych elementów, którym system miał sprostać, było dostosowanie go do wymogów eCall[22]. Rozporządzenie zobowiązywało państwa Unii Europejskiej do podjęcia działań mających na celu wdrożenie obsługi tego systemu[23]. Obecnie, wszystkie kraje odbierają zgłoszenia wysyłane przez e-Call i na tej podstawie przesyłają informację do odpowiednich służb.

Istniała także ogromna potrzeba dostosowania systemu do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dlatego też przeprowadzono konkurs na aplikację mobilną, która to będzie dostępna dla osób z niepełnosprawnościami. Dzięki aplikacji osoby niepełnosprawne będą mogły poinformować centrum o zdarzeniu alarmowym. Dla ograniczenia zgłoszeń niealarmowych wprowadzono obowiązkową rejestrację użytkowników, a także konieczność zaakceptowania regulaminu, który to jednocześnie jest instrukcją dokonywania zgłoszeń alarmowych. Obecnie usługa ta nie jest wprowadzona w całej Polsce (trwa pilotaż w CPR w Radomiu).

Projekt zmian został zaprezentowany w tabeli, z podziałem na zmiany strukturalne, skierowane na ludzi, technologiczne.

---

21 *Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego*, Uzasadnienie, numer projektu UD511.

22 Ogólnoeuropejskiego systemu powiadamiania o wypadkach drogowych.

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/758 z dnia 29 kwietnia 2015 r. *w sprawie wymagań dotyczących homologacji typu na potrzeby wdrożenia systemu pokładowego eCall opartego na numerze alarmowym 112 oraz zmiany dyrektywy 2007/46/WE*, Dz. Urz. UE, L123/77.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Tabela 10. Proponowane zmiany w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego

Zmiany technologiczne	Zmiany skierowane na ludzi	Zmiany strukturalne
– wprowadzenia aplikacji mobilnej umożliwiającej dostęp osobom niepełnosprawnym do SI CPR.	– zmiana sposobu prowadzenia szkoleń podstawowych i dodatkowych – określenie procedury obsługi zgłoszeń i ich aktualizacji – wprowadzenie i określenie kwalifikacje szkoleniowców – zakwalifikowanie operatora numerów alarmowych, starszego operatora numerów alarmowych, koordynatora i koordynatora trenera jako funkcjonariusza publicznego.	– zmiana organizacji centrum, a także kryteriów tworzenie oddziałów centrów – zmiana sposobu funkcjonowania centrum i nadzoru nad pracą (K) ONA (wprowadzenie Krajowego Centrum Monitorowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego) – wprowadzenie gradacji stanowisk i określenie ich liczby dla każdego ośrodka.

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana organizacji centrów i ich oddziałów wiążą się niewątpliwie z poziomem fluktuacji w centrach. Niestety brak projektu rozporządzenia nie pozwala stwierdzić w jakim zakresie mają być wprowadzone te zmiany.

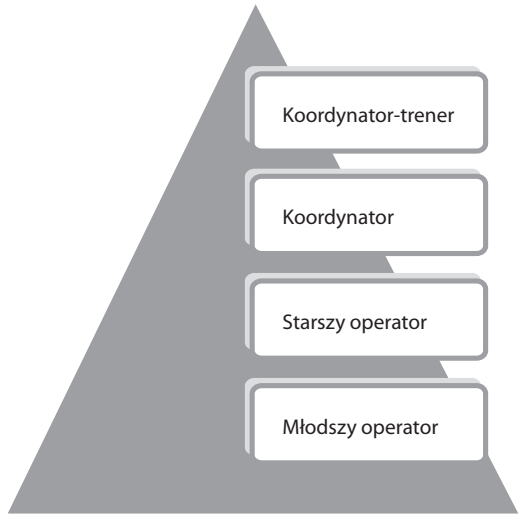
Novum ma być wprowadzenie gradacji stanowisk, czyli niejako wprowadzenie dodatkowych stanowisk, które zdaniem ustawodawcy mają zapewnić możliwość awansu operatorom. Oprócz stanowiska operatora mają pojawić się także stanowiska: starszego operatora, koordynatora, koordynatora – trenera. Wprowadzenie gradacji stanowisk pozwoli na zwiększenie motywacji do pracy oraz umożliwi wprowadzenie awansu. Niestety, tak jak w przypadku organizacji centrów, nie ma obecnie wzmianek jakie kryteria będą obowiązywały przy określaniu poszczególnych stanowisk i jakie zadania będą im powierzane.

Można jedynie przypuszczać, że koordynator powinien odznaczać się wiedzą merytoryczną i wspomagać operatorów na zmianie w procesie obsługi zgłoszeń. Koordynator – trener miałby natomiast prowadzić szkolenia dla kandydatów na ONA oraz organizować warsztaty doszkalające w ośrodku wewnętrznym. Te dwie funkcje zostały już niejako wdrożone. Szczególnie funkcja koordynatora była wprowadzana w poszczególnych centrach. Koordynator zajmował się nadzorem nad zgłoszeniami w centrum na danej zmianie. Centra nie miały określonych kryteriów kto może pełnić tę funkcję. Zależało to jedynie od decyzji przełożonych. W roku 2017 wprowadzono także nieformalną funkcję trenera. Trener zajmował się przygotowywaniem kandydatów do egzaminów w ośrodku szkoleniowym. Był niejako łącznikiem pomiędzy ośrodkiem macierzystym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

a ośrodkiem szkoleniowym. Niestety nie zbiera się danych w jakim stopniu wprowadzenie funkcji trenera wpłynęło na poziom zdawalności egzaminów w ośrodku szkoleniowym w Poznaniu.

Rys. 42. Proponowana gradacja stanowisk w centrach powiadamiania ratunkowego



Źródło: opracowanie własne.

Ministerstwo planuje wprowadzenie limitów poszczególnych stanowisk w ośrodkach. Dużym prawdopodobieństwem jest, że to kierownik oraz zastępca kierownika centrum będą w głównej mierze decydować o tym, jak obecni operatorzy będą na dane stanowiska rozdzieleni. Dlatego zasadnym wydaje się wprowadzenie warunków brzegowych związanych ze stażem pracy, czy wykształceniem operatorów. Dzięki temu operatorzy, bez względu na pozycję i rolę kierownika, mogliby uzyskać awans na jasnych i transparentnych zasadach, które niestety dzisiaj nie obowiązują.

Dyskutowane było czy nowo projektowane stopnie mają funkcjonować jako stanowiska, czy też funkcje. Zdecydowano, że będą to jednak stanowiska. To właściwe rozwiązanie. Osoby zajmujące określone stanowiska będą czuły się pewniej, bezpieczniej. Jakość pracy będzie wyższa.

Ważną zmianą jest zniesienie obowiązku recertyfikacji, która to była postrzegana przez operatorów jako coś niepotrzebnego i dodatkowo frustrującego. Dla utrzymania standaryzacji i jednolitej obsługi zgłoszeń zaproponowano wprowadzenie Krajowego Centrum Monitorowania SPR, które to ma

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

pełnić nadzór nad pracą wszystkich ośrodków i prowadzić ich co kwartalną kontrolę.

Zaproponowano wprowadzenie obowiązku ponownego szkolenia, jeśli operator nie wykonuje pracy na stanowisku przez okres dłuży niż 2 lata. Przepis ten może stać się bardzo problematyczny, przede wszystkim w kontekście kobiet, które w czasie ciąży będą przebywać na zwolnieniu lekarskim, a następnie przechodzić będą na urlop macierzyński. Jeśli kobieta wykorzysta więcej niż 24 miesiące, będzie musiała przechodzić ponownie egzamin. Z drugiej zaś strony szybko zmieniające się otoczenia i sama natura systemu, który jest w drugiej fazie życia „produktu", wymaga od operatorów ciągłego doskonalenia i dostosowywania się do zmieniających się warunków pracy.

Jedną z najważniejszych zmian z perspektywy operatorów jest zwiększenie wynagrodzenia. Szacuje się, że każdy operator w Polsce będzie zarabiał ok. 3000 zł brutto, co ciekawe podnoszone będą także wynagrodzenia kierowników i zastępców kierowników. Procentowy wzrost wynagrodzeń jest nieproporcjonalny. Z szacunków ministerstwa wynika, że podwyżka płacy kierownika wynosi ok. 30%, a podwyżka dla operatora 17%. Rodzi się pytanie, czy taka struktura zarobków i podwyżek jest uzasadniona, czy motywuje operatorów do pracy. Czy jednak powiela trend obowiązujący w polskiej administracji tzw. szklanego sufitu, o którym wspomina raport fundacji Batorego badający modele polityki społecznej.

Zjawisko szklanego sufitu polega przede wszystkim na sytuacji, gdzie operatorzy są pracownikami spoza korpusu służby cywilnej, a kierownictwa częścią korpusu. Powstaje sytuacja, w której operator nie może zostać awansowany na stanowisko kierownicze, nie może też brać udziału w naborze wewnętrznym[24]. Dlatego propozycje ustawy pozostawiają pewien niedosyt w tym obszarze. Punktem ciężkości w systemie są niewątpliwie operatorzy, którzy dzięki ustawie mają zyskać wyższe wynagrodzenie i możliwość awansu – zgodnie z uzasadnieniem zmian w ustawie – jednakże awans ten jest tylko symboliczny, gdyż pozostaje dualizm stanowisk w oddziałach centrów, który przy rzeczywistej zmianie skierowanej na ludzi powinien zostać wyeliminowany.

Grupę zawodowa cieszy fakt, iż stanowiska zostaną uznane jako stanowisko chronione przepisami o funkcjonariuszach publicznych, pozwoli to na zwiększenie możliwości ochrony operatorów, a tym samym ich pracy.

Zmianą ma być także wprowadzenie pełnego etatu dla psychologa w centrum. Psycholog będzie także brał udział w ocenie operatora i przeprowadzaniu

[24] S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018, s. 120.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

egzaminów. Powstaje sytuacja, w której ten sam psycholog będzie osobą pierwszego kontaktu w sytuacji, kiedy operator będzie potrzebował wsparcia, a jednocześnie będzie osobą, która ocenia pracę operatora w cyklicznych sprawozdaniach. Nie trzeba dobitnie pokazywać, że może to spowodować, że operatorzy nie będą chętnie uczęszczać na spotkania z psychologiem, który jednocześnie będzie ich rozliczał z ich pracy na koniec kwartału.

Z obserwacji wynika, że funkcja psychologa jest raczej symboliczna. Z opinii operatorów wynika, że w większości przypadków okazuje się, że zatrudnianie psychologa jest jedynie wymogiem, który musi być spełniony przez centrum.

Proponowane jest także utworzenie Krajowego Centrum Monitorowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego. Zadaniem Centrum będzie:
- kwartalna ocena pracy centrów,
- wdrożenie kryteriów oceny operatorów,
- szkolenia podstawowe i doszkalające na operatorów i kierowników,
- współpraca międzynarodowa z innymi organizacjami.

Rozwiązanie wydaje się obiecujące i zarazem dalekowzroczne. Centralna jednostka, która będzie zajmowała się szkoleniem i nadzorem nad pracą wszystkich centrów pozwoli na ujednolicenie obsługi zgłoszeń i zwiększenie efektywności pracy operatorów.

Co ważne, wiedza i doświadczenie nabyte podczas szkolenia będą potem sprawdzane w pracy. Zakończy się patologiczna sytuacja, gdzie operator szkolił się, zdawał egzamin w ośrodku szkoleniowym, a następnie we własnym ośrodku obsługiwał połączenia zgodnie z „wewnętrznymi ustaleniami". Niezależny obserwator w postaci centrum monitoringu naturalnie wyeliminuje ten problem i wprowadzi realny, jednolity system obsługi zgłoszeń alarmowych.

Należy mieć nadzieje, że zaproponowane zmiany autorskie i zmiany w ustawie pozwolą na ciągły rozwój systemu, zwiększenie jego efektywności i skuteczności. A co więcej, zwrócenie uwagi na tę część systemu bezpieczeństwa narodowego, która niestety przez większość badaczy jest pomijana i zapominana. Warto zauważyć, że ogromną pracę nad ukazaniem potrzeby zmian wykonała Organizacja Międzyzakładowa Operatorów Numerów Alarmowych OPZZ „Konfederacja pracy". Jej działania są szczególne ważne dla operatorów, gdyż budują ich pozycję negocjacyjną na szczeblu rządowym. Warto podkreślić, że jest to jeden z trendów, którym powinno charakteryzować się dobrze funkcjonujące społeczeństwa obywatelskie. Na przykładzie Szwecji, czy Danii można mniemać, że wysokie uzwiązkowienie operatorów będzie pomagać im w tworzeniu odpowiednich warunków pracy, które są niezbędne do wykonywania zadań skierowanych na ochronę życia i zdrowia obywateli.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479013243066642

Zamiast zakończenia

Książki o ratownictwie nie da się zakończyć. Nie można tego zrobić z jednego zasadniczego powodu – jak długo człowiek będzie żył na Ziemi, tak długo będzie potrzebował pomocy w chwili zagrożenia życia i zdrowia. Można ją jedynie zamknąć na pewnym etapie badań, które powinny być kontynuowane. Będzie bowiem przybywało doświadczeń w zakresie działań ratowniczych, będą doskonalone systemy oraz metody ratowania ludzi, mienia i środowiska, a to zawsze stanowi doskonałą materię do dalszych badań nad szeroko pojętym ratownictwem.

Opierając się przedstawionym etapie wiedzy o ratownictwie można uogólnić, że jest ono wymiernym efektem działań człowieka w obszarze bezpieczeństwa. Od jego organizacji, efektywności, nakładów finansowych oraz zaangażowanych sił i użytych środków zależy jakość życia i zdrowia ludzi oraz stan środowiska naturalnego i mienia.

Aby była ona jak najwyższa, szczególny nacisk należy położyć na tak ważny obszar, jakim jest edukacja ratownicza ludności. Świadomość zagrożeń, właściwe zachowanie się w sytuacji niebezpieczeństwa, opanowanie umiejętności udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, wreszcie profilaktyka ratownicza, wśród której na pierwszy plan wysuwa się bezpieczne zachowanie w środowisku życia, pracy, czy przestrzeni publicznej. O wadze tego obszaru mogą świadczyć kolejne regulacje, które w sposób prawny wymuszają pożądane zachowania ludzi, w tym przypadku związane z korytarzem życia oraz jazdą na tzw. suwak[1].

Zatem zasadniczą kwestią w obszarze ratownictwa jest z jednej strony prawidłowe zachowanie się osób będących beneficjentem działań ratowniczych, ale z drugiej poziom i jakość wyszkolenia ratowników, od których poszkodowany oczekuje umiejętnej i skutecznej pomocy, pokładając w ich profesjonalizmie całkowite zaufanie. Nawet najlepszy sprzęt i wyposażenie mogą zawieść, a wtedy życie i zdrowie ofiary pozostaje w rękach ratownika i zależy od jego umiejętności, opanowania, wyszkolenia.

Odwołując się do sformułowanych we wstępie założeń badawczych autorki mają nadzieję, że wszystkie zostały prawidłowo zweryfikowane w poszczególnych rozdziałach niniejszej publikacji, a ich funkcja odkrywcza i wyjaśniająca

[1] Ustawa z dnia 16 października 2019 o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 2202. Ustawa weszła w życie z dniem 6 grudnia 2019 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966643

pozwoliła na uporządkowanie i przyłączenie nowej wiedzy o ratownictwie do istniejącego stanu.

Podsumowując stan wiedzy na powyższy temat, na podstawie przeprowadzonych badań, można stwierdzić, że:

– po pierwsze, ratownictwo jest złożoną materią, która nieustannie ewoluuje, między innymi przez nowe doświadczenia wynikające z praktyki społecznej. Wymaga zatem permanentnych i holistycznych badań, które przyczynią się do podnoszenia jakości prowadzonych działań oraz będą odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczne w obszarze doskonalenia procedur ratowniczych;
– po drugie, ciągły rozwój cywilizacyjny społeczeństwa powoduje potrzebę rozwoju i doskonalenia działań ratowniczych w coraz nowszych obszarach aktywności człowieka, z wykorzystaniem metod i środków adekwatnych do środowiska działania;
– po trzecie, mnogość podmiotów ratowniczych, podział kompetencji i zakresu odpowiedzialności powoduje potrzebę integracji i koordynacji działań ratowniczych, zwłaszcza prowadzonych w czasie zdarzeń o charakterze masowym na rozległym terenie. Ze względu na kluczowe kompetencje, w tym podstawy prawne, ilość sił i środków oraz zakres odpowiedzialności szczególną rolę w tym zakresie odgrywa wojewoda;
– po czwarte, wykorzystywanie coraz nowszych technik i technologii ratowniczych, na czele z telefonią mobilną, lokalizatorami GPS, mapowaniem miejsc niebezpiecznych, czy możliwości inicjacji akcji ratunkowej z użyciem numerów alarmowych wymaga starannego przygotowania personalnego, technicznego i organizacyjnego, ale przede wszystkim kształtowania świadomości społeczeństwa, tak aby narzędzia te nie stały się „zabawką" w rękach osób nieodpowiedzialnych;
– po piąte, wykorzystując doświadczenia państw europejskich w zakresie eliminacji zgłoszeń niealarmowych należy rozważyć potrzebę wprowadzenia alternatywnego numeru telefonu, blokowania dostępności do usługi 112, karania osób blokujących linię alarmową;
– po szóste, sprawne działanie systemu powiadamiania ratunkowego zależy od wielu czynników, wśród których do najistotniejszych należą czynniki ludzkie, technologiczne i strukturalne oraz permanentna edukacja ratownicza.

Kończąc, zwracamy się do Szanownych Czytelników słowami Karla Raimunda Poppera: „Otwórzcie oczy i zobaczcie, jak piękny jest świat i jak szczęśliwi jesteśmy my, którzy w nim żyjemy"[2]. Tylko nie zmarnujmy tego szczęścia i żyjmy bezpiecznie!

[2] K.R. Popper, *Nieustanne poszukiwania. Autobiografia intelektualna*, Kraków 1997, s. 276.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

BIBLIOGRAFIA

A. Słowniki i encyklopedie

Encyklopedia PWN, tom 3, Wyd. PWN, Warszawa 1999.
Mała Encyklopedia Wojskowa, tom III, MON, Warszawa 1971.
Nowy słownik języka polskiego PWN, Wyd. PWN, Warszawa 2000.
Słownik języka polskiego, tom III, Wyd. PWN, Warszawa 1992.
Słownik współczesnego języka polskiego, Wyd. Wilga, Warszawa 1996.

B. Druki zwarte i ciągłe

Bienias R., *Realizacja zadań specjalnych wynikających z układów i umów międzynarodowych przez wojska obrony przeciwchemicznej*, AON, Warszawa 2001.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Warszawa 1997.

Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Poznaniu, Materiały szkoleniowe dla operatorów numerów alarmowych, Poznań 2018.

Dobrosielski M., *W poszukiwaniu lepszego świata. Filozofia historii i polityki Karla R. Poppera*, Warszawa 1991.

Drapikowska B., *Realizacja przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa w praktyce pedagogicznej szkół średnich – analiza wyników badań opinii studentów*, [w:] B. Wiśniewska-Paź (red.), *Instytucje edukacyjne – Zagrożenia – Bezpieczeństwo*, Toruń 2018.

Drosio S., *Komputerowe wspomaganie procesów informacyjno-decyzyjnych ratownictwa*, Warszawa 2010.

Dziemianko Z., *Powiat w systemie zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa", Poznań 2010, nr 2.

E-Communications and the Digital Single Market, [w:] „Special Eurobarometer 438", may 2016.

E-communications household survey and telecom single market survey, [w:] „Special Eurobarometer 414", Fieldwork: 18/01/2014–27/01/2014.

Ferenc A., *Zintegrowany system ratownictwa w Polsce*, Warszawa 2006.

Gałązkowski R. (red.), *Lotnicze Pogotowie Ratunkowe*, Warszawa 2010.

Golinowska S., *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018.

Gromek P., Misterka M., *Ratownictwo powodziowe w Polsce – założenia systemowe*, „Zeszyty Naukowe SGSP", Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2016, nr 57(1).

Grosset R., *Rola krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w czasie katastrof i klęski żywiołowych*, [w:] *Infrastruktura transportowa i budowlana w sytuacjach kryzysowych*, materiały z XII Mię-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

dzynarodowej Konferencji naukowo-technicznej inżynierii wojskowej, tom I, WAT, Warszawa–Rynia 10–12 czerwca 2002.

Główny Urząd Statystyczny, *Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*, Warszawa 2009.

Główny Urząd Statystyczny, *Stan Zdrowia Ludności Polski w 2014*, Warszawa 2014.

Główny Urząd Statystyczny, *Zdrowie i zachowanie zdrowotne mieszkańców Polski w świetle Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (EHIS) 2014 r*., Warszawa 2015.

Implementation of the European emergency number 112 – Results of the seventh data-gathering round, Brussels 11 February 2014 DG CONNECT/B2, COCOM 14-01.

*Implementation of the European emergency number 112 – Results of the fourth data-gathering round***,** Brussels, 10 February 2011 DG INFSO/B2 COCOM 10-38 FINAL.

Implementation of the European emergency number 112 – Results of the tenth data gathering round, Brussels, 10 February 2017 DG CONNECT/B2 COCOM 17-01.

Instytut Łączności, Zakład Zastosowań Technik Łączności Elektronicznej, *Możliwości zastosowania budowanych w kraju sieci telekomunikacyjnych na potrzeby bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

Jakubaszko J., *Na ratunek*, Magazyn Medyczny „Żyjmy dłużej" z 2001, nr 7.

Jakubaszko J., Ryś A., (red.), *Ratownictwo medyczne w Polsce*, Kraków 2002.

Jurkowski M., Niewodniczański J., *Nadzwyczajne zdarzenia radiacyjne*, „Ratownictwo polskie" z 1998 nr 4.

Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Zintegrowany system ratowniczy w czasie pokoju*. *Państwowa Straż Pożarna jako główna siła w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym*, AON, Warszawa 1996.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Zapewnić obywatelom możliwość automatycznego powiadamiania o wypadkach drogowych*, KOM / 2005 /723.

Konieczny J., Ranecki J., *Ratownictwo chemiczno-medyczne*, Poznań–Warszawa 2007.

Kopta A., Mierzejewski J., Kołodziej G., (red. nauk), *Kwalifikowana pierwsza pomoc dla jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne*, PZWL, Warszawa 2017.

Kutyła J., *Możliwości likwidacji wtórnych skutków klęsk żywiołowych przez wojska obrony przeciwchemicznej*, Zeszyty Naukowe AON nr 4/2000, Warszawa 2000.

Kutyła J., *Udział wojsk obrony przeciwchemicznej i kierunki ich doskonalenia w działaniach wspierających elementy systemów ratownictwa państwa*, AON, Warszawa 2001.

Lentowicz Z., *Ratunek dla ratowników*, „Rzeczpospolita" z 2000 r., z 21.09.2000, nr 221.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Raport z funkcjonowania SPR w 2015*, Warszawa 2015.

Majewski S., *Polska jest krajem radiologicznie dobrze zabezpieczonym*, „Ratownictwo Polskie" z 1999, nr 2.

Materiały na I Zjazd Krajowy WOPR, Warszawa 1969.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Badania sondażowe dotyczące znajomości numeru alarmowego 112*, Warszawa 2017.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Koncepcja Systemu 112*, Warszawa 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Wytyczne do obsługi zgłoszeń w modelu teleinformatycznym*, Warszawa 2016.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wytyczne do obsługi zgłoszeń w modelu teleinformatycznym, Warszawa 2018.

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2003.

Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego*, Warszawa 2012.

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, Warszawa 2010.

Nowacki G., *Europejski system powiadamiania ratunkowego eCall*, [w:] *Kierunki rozwoju inteligentnych systemów transportowych*, Wyd. ITS, Warszawa 2010.

Nowacki G., *Funkcjonowanie centrów powiadamiania ratunkowego (CPR) w ogólnoeuropejskim systemie eCall*, „Logistyka" z 2014, nr 4.

Pędzik J., *Wojskowa Służba Przeciwpożarowa w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym. Siły Zbrojne w akcjach kryzysowych*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2001.

Pietras M., *Wojska obrony terytorialnej w działaniach ratowniczych*, AON, Warszawa 2002.

Podlaski Urząd Wojewódzki, *Raport z funkcjonowania Centrum Powiadamiania Ratunkowego w 2015 r.*, Białystok 2016.

Popper K., *Nieustanne poszukiwania. Autobiografia intelektualna*, Kraków 1997.

Rejmak A., *Ratownictwo lotnicze w Polsce*, AON, Warszawa 2001.

Sikora-Wojtarowicz K., Nienartowicz A., *Funkcjonowanie Systemu Powiadamiania Ratunkowego w Polsce. Założenia i praktyka*, [w:] „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" z 2015, vol. 9, nr 2.

Skrabacz A., *Strony internetowe urzędów wojewódzkich jako narzędzie administracji rządowej w procesie edukacji dla bezpieczeństwa mieszkańców regionów Polski,* [w:] B. Wiśniewska-Paź (red.), *Instytucje edukacyjne – zagrożenia – bezpieczeństwo. Konteksty prawne, społeczne, edukacyjne i zdrowotne*, Toruń 2018.

Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie*, AON, Warszawa 2003.

Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)*, „Zeszyt problemowy" TWO, nr 2, Warszawa 2003.

Skrabacz A., *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004.

Sławiński M., *Labirynt kompetencji*, „Rzeczpospolita" z 6.08.1997, nr 182.

Socha Z., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w przyszłym powszechnym systemie ratowniczym*, [w:] *Powszechny system ratowniczy a obronność i bezpieczeństwo państwa*, „Zeszyt problemowy" TWO, 1/99, Warszawa 1999.

Śladkowski S., Mazurek Z., *Obrona przeciwchemiczna a zagrożenia w czasie pokoju i wojny*, AON, Warszawa 1999.

The European Emergency number 112, [w:] „Flash Eurobarometer 368", Fieldwork: January 2013.

Telak J., *Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w ujęciu historycznym i współczesnym*, referat wygłoszony na I Międzynarodowym Kongresie Polskiej Federacji Ratownictwa Wodnego, Szczecin 21.11.2019.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

Turvey B.F., Savino J.O., Mares A.C., *False Allegations: Investigative and forensic issues in fraudulent reports of crime*, Elsevier, Nowy Jork 2017.

Wojnarowski A., Obolewicz-Piertusiak A., *Podstawy ratownictwa chemicznego*, Warszawa 2001.

Wojnarowski A., *Rys historyczny Ratownictwa Chemicznego w Polsce*, „Ratownictwo polskie" z 1998, nr 4.

Zadorożna M., *Ewolucja teleologicznego wymiaru edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] I. Urych (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Współczesne kategorie*, ASzWoj., Warszawa 2018.

Założenia do organizacji i funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze województwa, Warszawa, kwiecień 2008.

Zarębska A., *Zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwie. Teoria praktyka*, Warszawa 2002.

Ziaja K*., Projekt algorytmu system powiadamiania ratunkowego w notacji projektowania obiektywnego UML*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach, z 2011 nr 1(7).

Żuchowski R., *Ratownictwo inżynieryjne*, część II, „Saper" z 2002, nr 5.

C. Akty prawne

Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. *w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników* (dyrektywa o usłudze powszechnej), Dz. U. L 108 z 24.04.2002.

Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 7 marca 2002 r. *w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*, Dz. Urz. UE 2002, L108/21.

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, USA, Chicago, 7 grudnia 1944 r., Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn. zm.

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. *w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG)*, Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311.

Rozporządzenia MSWiA z dnia 31 lipca 2009 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego i wojewódzkiego centrum powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2009 r. Nr 130, poz. 1073.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju*, *szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, Dz. U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347.

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2014 r., poz. 574.

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 lutego 2014 r. *w sprawie szkoleń operatorów numerów alarmowych*, Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 269.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. *w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 356.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. *w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia*, Dz. U. z 2018 r., poz. 59.

Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 16 marca 2017 r. *w sprawie ratownictwa górniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1052.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2011 r. *w sprawie szczególnych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*, Dz. U. z 2013 r., poz. 709.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 82, poz. 895.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. *w sprawie centralnego punktu systemu centrów powiadamiania ratunkowego oraz punktów centralnych służb,* Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 404.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa*, Dz. U. z 2012 r., poz. 733.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. *w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa*, Dz. U. z 2012 r., poz. 733.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2007 r. *w sprawie szczegółowej organizacji centrów powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2007 r. Nr 178, poz. 1263.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/758 z dnia 29 kwietnia 2015 r. *w sprawie wymagań dotyczących homologacji typu na potrzeby wdrożenia systemu pokładowego eCall opartego na numerze alarmowym 112 oraz zmiany dyrektywy 2007/46/WE*, Dz. Urz. UE, L123/77.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*, Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju*, *szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, Dz. U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2003 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, Dz. U. z 2002 r. Nr 210, poz. 2038.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243966642

Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. *w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym*, Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 259.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. *w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych*, Dz. U. z 2013 r., poz. 552.

Rozporządzenie z dnia 24.08.1992 r. *w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową*, Dz. U. z 1992 r. Nr 66, poz. 334.

Rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 2015 r. *w sprawie służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1547.

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18.

Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U z 2007 r. Nr 87, poz. 590 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 kwietni 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich*, Dz. U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1241 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie morskim*, Dz. U. z 2011 r. Nr 228, poz. 1368.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, Dz. U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1240.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. z 2018 r., poz. 1990, 2244, 2322; z 2019 r., poz. 53, 60, 730, 752.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1566.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*, Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP*, Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. *o systemie powiadamiania ratunkowego*, Dz. U. z 2013 r., poz. 1635.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.

Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1207.

Ustawa z dnia 25czerwca 2010 r. *o sporcie*, Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem reformy ustrojowej państwa*, Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*, Dz. U. 2001 r. Nr 3, poz. 18.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*, Dz. U. z 2002 r. Nr 130, poz. 1112.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym 1479913243066642

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Dz. U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o *działaniach antyterrorystycznych*, Dz. U. z 2016 r., poz. 904.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, Dz. U. z 2017 r., poz. 2204 oraz z 2018 r., poz. 20, 305 i 663.

Ustawa z dnia 16 października 2019 o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2019 r., poz. 2202.

Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. *w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, Monitor Polski z 2014 r., poz. 926.

D. Źródła internetowe

eCall and open issues, Report EENA 2018, https://eena.org/documents/?sf_paged=2 [dostęp: 5.12.2019].

EENA Awards, www.eena.org/view/en/112events/Awards.html [dostęp: 11.06.2019].

False emergency calls, Report EENA 2012, http://www.eena.org/uploads/gallery/files/operations_documents/2012_05_04_falseemergencycalls.pdf [dostęp: 1.04.2019].

Komenda Główna Policji, *Wypadki drogowe w Polsce w 2018 r.*, www.statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562 [dostęp: 4.07.2018].

Näin käytät hätänumeroa 112 Suomessa https://www.112.fi/download/33234_Hake_112esittely_suomi.pdf?2d5b2af20f5fd488 [dostęp: 11.06.2019].

Najwyższa Izba Kontroli, *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych*, 30 sierpnia 2017, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-ratowniczych [dostęp: 25.07.2019].

Ochotnicze Straże Pożarne w liczbach – najnowsze dane, www.strażacki.pl, [dostęp 6.06.2019].

Organization of Public Safety Answering Points in Europe, Report EENA 2012, http://www.eena.org/news/organisation-of-public-safety-answering-points-in-europe-780kb#.WlJ0-nnFbIU [dostęp: 1.06.2019].

Paszta W., *Łączność „Trochę historii*", „Przegląd Obrony Cywilnej" z 1999 r., nr 7-8, http://www.ratownictwo.org/ksa/celesksr.htm [dostęp: 17.06.2019].

Promotional campaign, https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/2012-promotional-campaign# [dostęp: 11.06.2019].

Ratownicy medyczni w straży pożarnej według nowej ustawy, www.strazacki.pl/artykuły/ratownicy-medyczni-w-straży-pożarnej-według-nowej-ustawy [dostęp: 5.05.2019].

Reducing Non-Emergency Calls to 9-1-1: An Assessment of Four Approaches to Handling Citizen Calls for Service, https://www.ncjrs.gov/pdffiles/911.pdf [dostęp: 11.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966643

Silent Solution, http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/22/silent-solution-emergency-calls-should-reviewed-murder-victims/ [dostęp: 3.06.2017].

Telak J., Galarowicz O., Pater D., Zieliński E., *Zasoby osobowe krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do działania na obszarach wodnych*, [w:] *Stan, perspektywy i rozwój ratownictwa, kultury fizycznej i sportu w XXI wieku*, M. Napierała, A. Skaliy, W. Żukow (red.), Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015, s. 36–54; *XX Forum Ratownictwa*, Komunikat, http://wopr.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1251:xx-forum-ratownictwa [dostęp: 23.05.2019].

Utworzenie spójnego systemu powiadamiania ratunkowego dla osób głuchych, www.senat.gov.pl, [dostęp: 1.11.2016].

Uzasadnienie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego, 22 października 2013, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/119530/119555/119556/dokument78392 [dostęp: 1.06.2019].

What happens when you dial 999, https://www.westyorkshire.police.uk/contact-us/what-happens-when-you-dial-999/silent-999-calls [dostęp: 11.06.2019].

Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża*, Raport o działaniach PCK na rzecz powodzian*, Warszawa 1998, https://pck.pl/co-robimy [dostęp: 26.04.2018].

https://ospwielopole.rybnik.pl/pierwsza-pomoc-przedmedyczna/ [dostęp: 5.05.2019].

https://www.tvn24.pl/katowice,51/7-rocznica-katastrofy-pod-szczekocinami,914620.html [dostęp: 5.05.2019].

https://www.newsweek.pl/kultura/ksiazki/jak-naprawde-wygladala-akcja-strazakow-po-katastrofie-pod-szczekocinami/n13kl46 [dostęp: 5.05.2019].

https://sjp.pl/pogotowie [dostęp: 12.05.2019].

https://pgedystrybucja.pl/spolka/aktualnosci/Centrala/pge-dystrybucja-unowoczesnila-obsluge-numeru-alarmowego-991 [dostęp: 12.05.2019].

https://www.psgaz.pl/bezpieczenstwo [dostęp: 12.05.2019].

https://energiadlawarszawy.pl/strefa-klienta/dla-odbiorcy/pogotowie-cieplownicze/ [dostęp: 12.05.2019].

https://www.mpwik.com.pl/ [dostęp: 12.05.2019].

https://www.progdynia.pl/ [dostęp: 13.05.2019].

https://strazacki.pl/artyku%C5%82y/ratownicy-na-szynach [dostęp: 15.05.2019].

https://sjp.pwn.pl/slowniki/zapewnia%C4%87.htm [dostęp: 19.06.2018].

https://bazhum.muzhp.pl/media//files/56/Przeglad_Naukowo_Metodyczny_Edukacja_dla_Bezpieczenstwa-r2010-t-n2-s49-56.pdf [dostęp: 21.05.2019].

https://www.csrg.bytom.pl/o-nas/historia [dostęp: 15.06.2019].

https://www.ratownictwo.chem.pl/znacz.htm [dostęp: 15.06.2019].

https://jrch.grupaazoty.com/pl/oferta/f/11/jrch.html [dostęp: 15.06.2019].

https://historia.trojmiasto.pl/Historia-polskiego-ratownictwa-morskiego-n99106.html [dostęp: 13.05.2019].

https://www.sar.gov.pl/pl/zadania [dostęp: 15.06.2019].

https://nuclear.pl/polska,wokol,elektrownie-jadrowe-wokol-polski,0,0.html [dostęp: 15.06.2019].

https://www.straz.gov.pl/kontakt/Krajowe_Centrum_Koordynacji_Ratownictwa_i_Ochrony_Ludnosci [dostęp: 16.06.2019].

https://dlapilota.pl/wiadomosci/polska/cywilno-wojskowy-osrodek-koordynacji-poszukiwania-i-ratownictwa-lotniczego-w-polsk [dostęp: 16.06.2019].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243066642

https://www.zosprp.pl/files/prawo/Sprawozdanie_merytoryczne_z_dzialalnosci_OPP_za_2018_r._Zwiazek_OSP_RP.pdf [dostęp: 3.09.2019].
https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,24431786,2-5-tys-zl-za-wyciaganie-ludzi--spod-lawin-jestesmy-pasjonatami.html [dostęp: 3.09.2019].
https://zhp.pl/ozhp/misja-zhp/ [dostęp: 3.09.2019].
https://translate.google.pl/translate?hl=pl&sl=en&u=http://www.independent.com.mt/articles/2016-02-11/local-news/Number-of-hoax-calls-on-emergency-number-down-by-almost-half-in-2015-6736153144&prev=search [dostęp: 11.06.2019].
https://www.pansa.pl/?lang=_pl&opis=wiecej&id_wyslane=1275 [dostęp: 30.11.2019].
https://dlapilota.pl/wiadomosci/polska/podsumowanie-1-roku-dzialalnosci-osrodka-arcc-w-pazp [dostęp: 30.11.2019].
https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe?page=1 [dostęp: 30.11.2019].
https://www.wojsko-polskie.pl/dwot/wola-wot-w-zk/ [dostęp: 24.06.2019].
https://msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe?page=1 [dostęp: 6.12.2019].
www.zskomorow.pl/nauczanie-uczniow-udzielania-i-wzywania-pierwszej-pomocy [dostęp: 2.07.2019].
www.gov.pl/web/numer-alarmowy-112/dzien-112 [dostęp: 4.07.2019].
www.ikki.com.pl/plcb [dostęp: 23.04.2006].
www.synonim.net/synonim/ratowanie [dostęp: 13.04.2019].
www.sjp.pwn.pl/sjp/ratownik;2514167.html [dostęp: 27.04.2019].
www.tetry.ipx.pl/topr.php [dostęp: 17.06.2019].
www.sjp.pwn.pl/szukaj/strzec [dostęp: 5.08.2019].
www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/Wspolpraca_miedzynarodowa [dostęp: 16.06.2019].
www.wopr.pl › glowny › prawo › statut [dostęp: 3.07.2019].
www.gopr.pl [dostęp: 3.09.2019].
www.archiwum.zhp.org.pl/powódź/raport/ [dostęp: 28.09.2002].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479013243066642

DESIGNED AND MANUFACTURED IN SWITZERLAND

Touch7 - defibrylator i monitor transportowy - lekki, wygodny, nowoczesny

Easy Pulse - urządzenie do mechanicznej kompresji - skuteczne, nowoczesne, lekkie, wygodne w użyciu

PA-1 - AED z możliwością podłączenia online do serwera meldującego i monitorującego zdarzenia

FRED Easyport - najmniejszy i najlżejszy defibrylator AED

SCHILLER
The Art of Saving Lives

Schiller Poland Sp. z o.o.
ul. Rolna 157, 02-729 Warszawa
e-mail: schiller@schiller.pl
www.schiller.pl
tel/fax: +48 22 / 6473590 - 92

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 1479913243966642

Aleksandra Skrabacz – doktor habilitowany nauk wojskowych. Specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa społecznego, ochrony ludności, obrony cywilnej i ratownictwa oraz pozarządowych formach organizacji bezpieczeństwa i edukacji dla bezpieczeństwa. W latach 2006-2012 dyrektor Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie, a następnie w latach 2013-2017 dyrektor Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej im. ppłk. Mariana Porwita w Warszawie. Profesor uczelni: Akademii Pomorskiej w Słupsku oraz Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie.

Milena Domasiewicz – doktor nauk o bezpieczeństwie. Autorka opracowań i ekspertyz na temat systemu powiadamiania ratunkowego. Pracownik administracji rządowej, w tym Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Trener krajowy operatorów numerów alarmowych. Laureatka dwóch nagród ministerialnych dla najlepszego operatora numerów alarmowych. Adiunkt w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Suwałkach.

Książka podejmuje problematykę organizacji i funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w zintegrowanym regionalnie systemie ratowniczym. Jest to temat aktualny i bardzo ważny, gdyż występuje wiele sytuacji kryzysowych, szczególnie katastrof naturalnych i cywilizacyjnych oraz awarii technicznych, dlatego też system ratownictwa w Polsce powinien być skuteczny.

fragment recenzji dr hab. Gabriela Nowackiego,
prof. Wojskowej Akademii Technicznej

W monografii przedstawiono system powiadamiania ratunkowego jako element zintegrowanego systemu ratowniczego, jego organizację, zasady działania i diagnozę funkcjonalności, podkreślając aspekt ekonomiczny i społeczny. Wskazano potrzebę łączenia działań ratowniczych związanych z zagrożeniem życia, zdrowia, mienia oraz środowiska z pozyskiwaniem odpowiednich informacji o charakterze zagrożenia pod względem medycznym, technicznym, prawnym i psychologicznym oraz historię europejską i polską wprowadzania numeru 112.

fragment recenzji dr hab. Jerzego Telaka,
prof. Wyższej Szkoły Edukacja w Sporcie

DOM WYDAWNICZY ELIPSA

ISBN 978-83-8017-293-7